

جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس -
كلية الحقوق - بودواو -
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية



إصلاح الإدارة العامة في الجزائر من خلال مبادئ
المناجمت العمومي الجديد - دراسة تطبيقية وزارة
المالية - 2013م/2018م

مذكرة تخرج ضمن مستلزمات الحصول على شهادة الماستر
-LMD- في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: إدارة محلية

تحت إشراف:

الأستاذ: درويش جمال

إعداد الطالبة:

خدوجة بومحكاك

لجنة المناقشة:

☞ الأستاذ ياسين شريقي رئيسا
☞ الأستاذ الدكتور جمال درويش مشرفا ومقرا
☞ الأستاذ منور روابح ممتحنا

السنة الجامعية: 2018م/2019م

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه
ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين ، وبعد...

نشكر الله عز وجل؛ الذي بفضلته ونعمته وتيسيره لنا درب العلم وأناره، أتمننا هذا العمل المتواضع ،
فله الحمد والشكر أولاً وأخيراً

نتقدم بالشكر الجزيل والتقدير الكبير إلى أستاذنا المشرف "الأستاذ الدكتور درويش جمال " لإشرافه
على المذكرة وعلى ملاحظاته القيمة وتوجيهاته السديدة، جعل الله ذلك في ميزان حسناته يوم الدين
والشكر موصول إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة، كما لا يفوتنا توجيه الشكر
والعرفان إلى كافة أساتذة قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.

ثم نتقدم بالشكر وخالص الإمتنان إلى:

السيد "خ.لخضاري" مدير التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات؛ على قبوله طلب التربص

السيد" أرمضان صادقي" رئيس مكتب للمديرية الفرعية لضبط الميزانية؛ على تأطيره المذكرة وعلى
مساعدته القيمة وتوجيهاته

الأستاذ الدكتور"إبراهيم بلعسل" أستاذ المالية العامة على تعاونه ومساندته

السيد"عبد الباقي باي" رئيس مكتب بالمديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للدولة، على تفسيراته القيمة

السيد"مولود بوقزاطة" رئيس مكتب بالمديرية الفرعية للمنازعات ؛ على المعلومات الصائبة

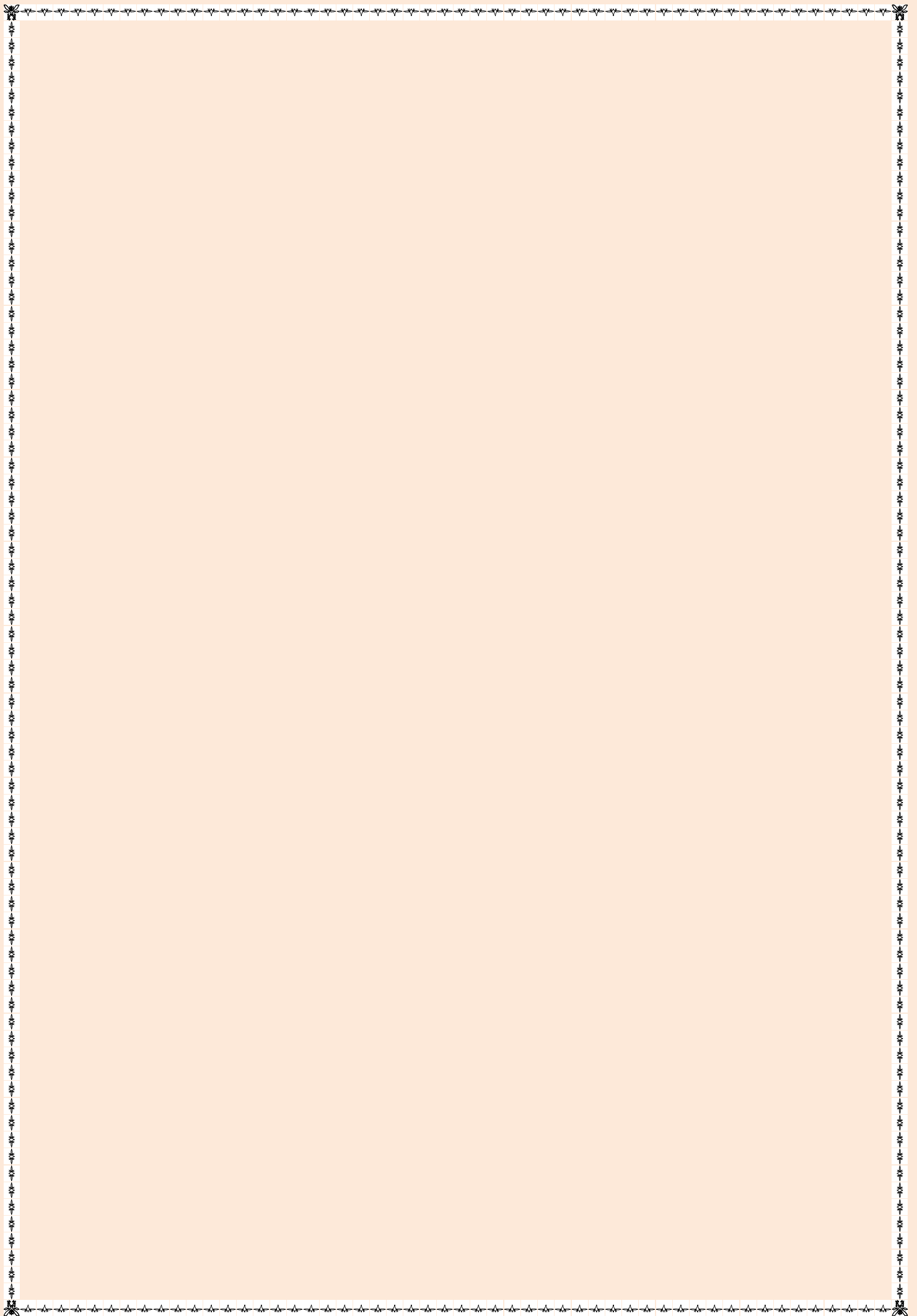
السيد"مبالية خرادوش" رئيس مكتب بالمديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للجماعات الإدارية

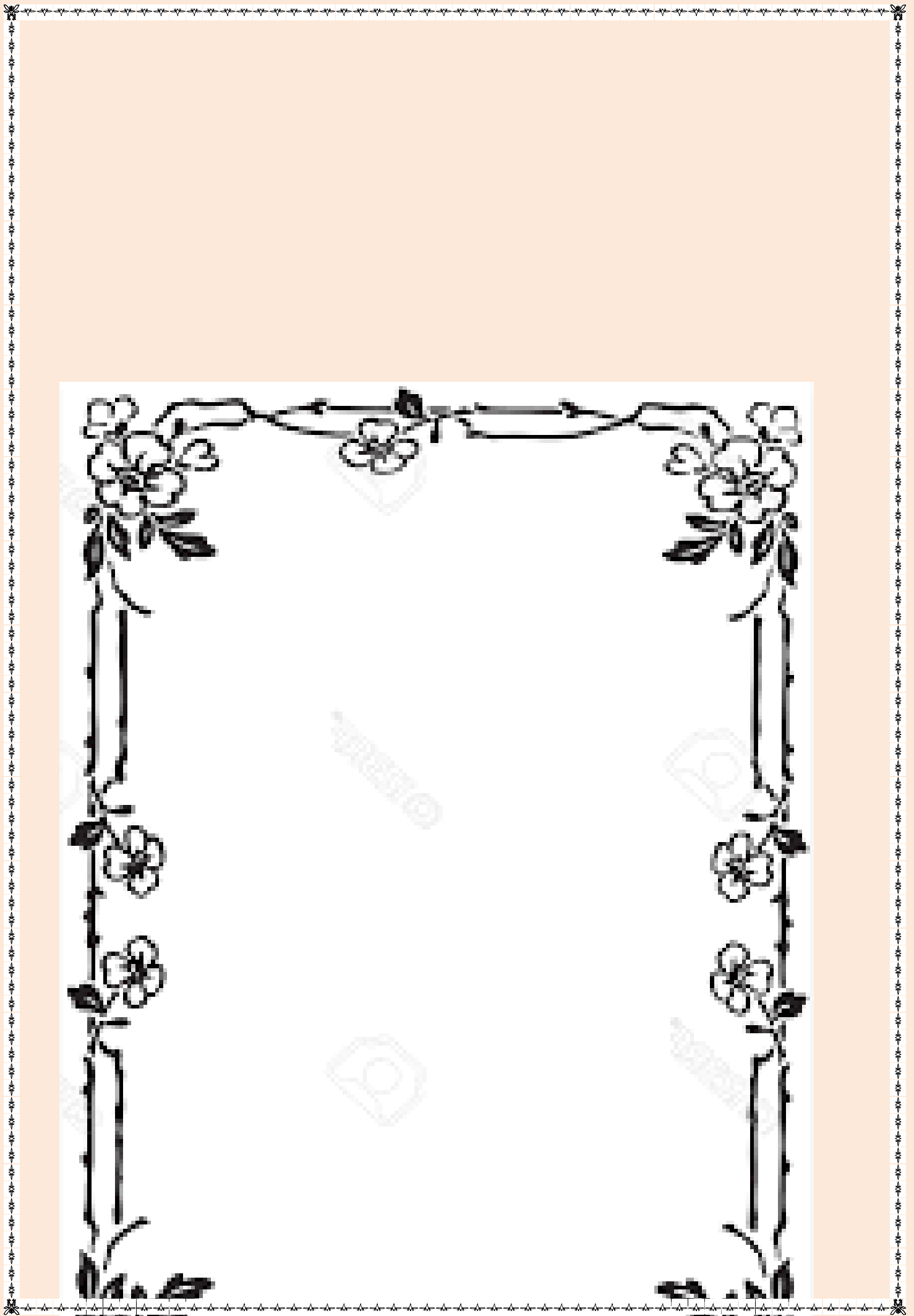
والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات المماثلة؛ على توضحاته المهمة

والى كل من لم يبخل علينا بنصائحه وإرشاداته وتوجيهاته من أجل إتمام هذا العمل من قريب أو من

بومحكاك خدوجة

بعيد .





فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	الفهرس
أ	الشكر والتقدير
ب	الإهداء
ج	فهرس المحتويات
د	قائمة الجداول
هـ	قائمة الأشكال
و	مقدمة
17- 35	الفصل الأول: واقع الإدارة العامة في الجزائر
17- 23	المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة
20- 21	المطلب الثاني: الإدارة العامة في مرحلة الأحادية
23- 25	المطلب الثالث: الإدارة العامة في مرحلة التعددية
	المبحث الثاني: النموذج الإداري المطبق في الجزائر
25- 27	المطلب الأول: النموذج الإداري البيروقراطي قبل 2008م
27- 30	المطلب الثاني: النموذج الإداري الإلكتروني بعد 2008م
30- 31	المطلب الثالث: الفرق بين الإدارة الورقية والإدارة الإلكترونية
	المبحث الثالث: مشاكل الإدارة العامة في الجزائر
32- 33	المطلب الأول: المشاكل المتعلقة بالجانب التنظيمي
33- 34	المطلب الثاني: المشاكل المتعلقة بجانب التسيير
34- 36	المطلب الثالث: المشاكل المتعلقة بخدمة المواطن
	الفصل الثاني : مشاريع الإصلاح الإداري في ظل التوجه المناجمت
	العمومي الجديد في الجزائر
40- 49	المبحث الأول: المناجمت العمومي الجديد كمدخل للإصلاح والإداري في الجزائر
49- 53	المطلب الأول: مفهوم المناجمت العمومي الجديد NPM
	المطلب الثاني: مبادئ المناجمت العمومي الجديد NPM
53- 55	المطلب الثالث: الإنتقال من التسيير البيروقراطي إلى المناجمت العمومي الجديد في الجزائر
	المبحث الثاني: مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر

فهرس المحتويات

61-56	المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
70-62	المطلب الثاني: آليات الإصلاح الإداري في الجزائر
72-71	المطلب الثالث: نتائج الإصلاح الإداري في الجزائر
73-72	المبحث الثالث: العوائق الإدارية والقانونية ومتطلبات الإصلاح الإداري
74-73	المطلب الأول: العوائق المتعلقة باللوائح القانونية
	المطلب الثاني: العوائق المتعلقة بالجوانب الإدارية.....
	المطلب الثالث: متطلبات فعالية الإصلاح الإداري من مدخل المناجمنت العمومي
75-74	الجديد.....
	الفصل الثالث: تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجزائر حالة
	وزارة المالية 2013م/ 2018م
	المبحث الأول: التعريف بالمؤسسة المستقبلية MF.....
80-78	المطلب الأول: لمحة عن وزارة المالية والمديرية العامة للمحاسبة MF, DGC.....
	المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لوزارة المالية والمديرية العامة للمحاسبة MF, DGC,
82-80DRECB
85-83	المطلب الثالث: مهام وزارة المالية والمديرية العامة للمحاسبة MF, DGC, DRECB ..
	المبحث الثاني: محاولة الإنتقال من التسيير التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد
	(وزارة المالية)
89-85	المطلب الأول: الهيئات المشرفة على الإصلاح المحاسبي بالمديرية العامة بالمحاسبة ..
	المطلب الثاني: مشاريع الإصلاح المحاسبي المتعلقة باللوائح القانونية والجوانب التسييرية
114-89	في وزارة المالية.....
116-114	المطلب الثالث: تقييم مشاريع الإصلاح المحاسبي في وزارة المالية
	المبحث الثالث: تحديات ومتطلبات الإنتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمنت
	العمومي الجديد في وزارة المالية.....
117.	المطلب الأول: تحديات الإنتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمنت العمومي الجديد
	في وزارة المالية.....
119-117	المطلب الثاني: متطلبات الإنتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمنت العمومي الجديد

فهرس المحتويات

 في وزارة المالية.....
123.121 خاتمة.....
135.125 قائمة المراجع.....
 ملخص.....

قائمة الإختصارات

قائمة الإختصارات

اللغة العربية	اللغة الأجنبية	الرمز / الإختصار
العون المحاسبي المركزي للخزينة	Agent Comptable Central du Trésor	ACCT
المجلس الوطني للمحاسبة	Le Conseil National de la Comptabilité	CNC
المديرية العامة للمحاسبة	La Direction Générale de la Comptabilité	DGC
مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات	La Direction de la Reglementation et de l'Exécution Comptable des Budget	DRECB
مديرية عصرنة وتوحيد المقاييس المحاسبية	La Direction de la modernisation et la normalisation Comptable	DMNC
معايير المحاسبة الدولية	International Accounting Standards	IAS
المعايير الدولية للتقارير المالية	International Financial Reporting Standards	IFRS
معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام	International public Sector Accounting Standards	IPSAS
القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية	La Loi Organique sur Les Lois des Finances	LOLF
وزارة المالية	Ministère des Finances	MF
تحديث أنظمة الميزانية	Modernisation des Systèmes Budgétaires	MSB
مدونة حسابات الخزينة	Nomenclature des Comptes de Trésor	NCT
التسيير العمومي الجديد	New Public Management	NPM
منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية	Organization for Economic Cooperation and Devlopment	

قائمة الإختصارات

		OECD
المخطط المحاسبي للدولة	<i>Plan Comptable de l'Etat</i>	PCE
المخطط المحاسبي الوطني	<i>Plan Comptable National</i>	PCN
المديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للجماعات الإدارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات المماثلة	<i>La Sous_Direction de la Réglementation Comptable de Collectivités Administratives des établissements publics à caractère administratif et organismes assimilés</i>	SD RCA
المديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للدولة	<i>La Sous_Direction de la Réglementation comptable de l'Etat</i>	SD RCE
المديرية الفرعية لقانون ضبط الميزانية	<i>La Sous_Direction de la Loi de Règlement Budgétaire</i>	SD LRB
المديرية الفرعية للمنازعات	<i>La Sous_Direction du Contentieux</i>	SD SDC

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
31	الفرق بين الإدارة التقليدية والإدارة الإلكترونية	01
54	جدول المقارنة بين الإدارة البيروقراطية والإدارة العامة الحديثة	02
55	جدول المقارنة بين مهام المسير في الإدارة البيروقراطية ومهام المناجير في الإدارة العامة الحديثة	04
94	المقارنة بين القانون الأساسي والقانون العضوي من ناحية الشكل	05
95	المقارنة بين القانون الأساسي والقانون العضوي من ناحية المضمون	06

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
80	الهيكل التنظيمي لوزارة المالية	01
81	الهيكل التنظيمي لمديرية المحاسبة	02
82	الهيكل التنظيمي لمديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات	03

مقدمة

مقدمة

في ظل التطورات الراهنة ومع بروز ثورة المعلومات والاتصالات، تسعى الإدارات العمومية إلى تحسين خدماتها العامة من خلال تحسين أدائها، بالاعتماد على آليات مختلفة تتوافق مع الوضع الحالي لما تعرفه الساحة الدولية.

فلقد عملت العديد من الدول في مجال عصنة إدارتها عن طريق تطبيق المناجمنت العمومي الجديد وعلى رأسها الدول الأنجلوسكسونية وبعدها انتشرت في مختلف دول العالم.

الجزائر كغيرها من الدول تسعى إلى إدخال آليات ومبادئ المناجمنت العمومي الجديد لرفع مستوى الأداء ومستوى التسيير الإداري والخروج من انعدام المنافسة إلى التحديث والإصلاح من أجل الوصول إلى الفعالية وتحقيق العصنة الإدارية من خلال الإدارة الالكترونية ومختلف مشاريع الإصلاح الإداري والهيكلي لمهام الدولة والذي برز بدرجة واسعة في مرحلة التعددية. للوصول إلى أعلى درجات التسيير الفعال.

فمرور الجزائر بمشاريع الإصلاح الإداري يعد وسيلة لقيام إدارة حديثة بإرادة حقيقة بحكم أن الإصلاح الإداري يشمل على التغيير من حالة إلى حالة أفضل عن طريق تعديل أو تطوير غير جذري في شكل قرار والذي من أهم مداخله مدخل المناجمنت العمومي الجديد الذي يعتبر نموذج جديد يقوم على تحسين الأداء والتقليل من المركزية.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية موضوع دراستنا:

1. **من الناحية العلمية:** كون موضوع دراستنا من أهم المواضيع المطروحة في الإدارة المعاصرة، حيث يضيف موضوعنا من الناحية العلمية التعرف على مفهوم المناجمنت العمومي ودوره في تحسين وضع الإدارة سواء من ناحية تسيير الأداء أو الخدمة المقدمة للمواطن من خلال التسيير الجيد.

2. **من الناحية العملية:** وهي تكمن فيما يظيفه موضوع دراستنا للبيئة المحيطة به، أي فيما يظيفه تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في تسيير وعصنة الإدارة العامة وتتوقف الأهمية العملية من خلال النتائج المتوصل إليها من خلال الإطار التطبيقي لدراستنا، أي تكمن الأهمية العملية في كيفية تسيير وعصنة الإدارة وإصلاحها.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تقييم واقع بيئة الإدارة العامة الجزائرية، عن طريق تحليل ودراسة نمط تسييرها ، ومحاولة إقتراح متطلبات لتبني نمط تسيير جديد ألا هو نموذج المناجمنت العمومي الجديد، الذي يقوم على مبادئ مخالفة لما تعرفه الإدارة العامة الجزائرية، وإعتماد هذه المبادئ كمدخل للإصلاح الإداري ، والأخذ حالة وزارة المالية كدراسة تطبيقية من خلال عرض وتحليل مشروع إصلاح النظام المحاسبي المقترح من طرف وزارة المالية المحتواة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ، ومقارنته بالقانون الأساسي المتعلق بقوانين المالية،

مبررات اختيار الموضوع:

1. **المبررات الذاتية:** تعود الأسباب الذاتية لاختيارنا موضوع دراستنا في:

- ✓ ميلنا إلى الجانب الإداري والتسيير بطرق حديثة.
- ✓ رغبتنا في التعرف على مفهوم المناجمنت العمومي الجديد وعلى أهم مبادئه.
- ✓ حداثة موضوع دراستنا وقلة الرسائل والبحوث التي تناولته في الجزائر من الجانب الذي تطرقنا له نحن.

2. **المبررات الموضوعية:** تعود الأسباب الموضوعية لاختيارنا موضوع دراستنا في:

أزمة التسيير في الجزائر وعدم تقديم الخدمة العامة بفعالية ومنه تطرقنا لموضوع دراستنا لمحاولة إيجاد كيفية الخروج من هذه الأزمات من خلال الإصلاح الإداري وهذا الإصلاح الإداري يكون بناء على مدخل المناجمنت العمومي الجديد من خلال المبادئ التي يقوم عليها.

وسلطنا الضوء على حالة الإدارة العامة في الجزائر من خلال إدارة عامة مركزية ألا وهي وزارة المالية التي هي الأخرى بموجب أنها إدارة عامة فالإصلاح شملها من ناحية إدخال التقنيات الالكترونية والتعديلات القانونية التي تتماشى مع الأيديولوجية والنموذج الإداري الذي تبعته الجزائر والذي مس الجانب المالي والمحاسبي للدولة وتسييره وفقاً لمعايير دولية تتمحور في شكل قانون عضوي للقوانين المالية ،الذي يتضمن مبادئ تتوافق ومبادئ المناجمنت العمومي.

مقدمة

وعليه نطرح الإشكالية التالية: ماهي الآليات الكفيلة لتحقيق الانتقال من التسيير العمومي الحالي إلى المناجمنت العمومي الجديد خاصة وزارة المالية 2018/2013؟

التساؤلات الفرعية:

1. فيما تتمثل أهم مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر؟
2. ماهي أهم الإصلاحات الإدارية التي عرفتها الجزائر؟
3. فيما تتمثل أهم المبادئ التي يقوم عليها المناجمنت العمومي الجديد؟
4. كيف يمكن لبيئة الإدارة العامة الجزائرية أن تكون قابلة لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد؟
5. ما هي أهم مشاريع الإصلاح المحاسبي والمالي التي عرفتها وزارة المالية (المديرية العامة للمحاسبة)؟
6. ما هي متطلبات تفعيل معايير المحاسبة الدولية التي تتطوي على مبادئ الإدارة العامة الحديثة المتضمنة في القانون العضوي LOLF ؟

فرضيات الدراسة:

- يعد توجه الإدارة الجزائرية إلى تبني مدخل المناجمنت العمومي الجديد حافز يمكنها من الوصول إلى أعلى مراتب الإصلاح الإداري.
- كلما كانت بيئة الإدارة الجزائرية قابلة للتعايش مع التغيرات الإدارية كلما زادت نسبة نجاح تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد فيها.
- كلما قامت وزارة المالية بتكوين الأعوان المشرفين على المحاسبة العمومية _المحاسب العمومي والامر بالصرف_ كلما كانت لها سهولة في تطبيق المعايير الدولية المحاسبية في تسييرالمالي.

حدود الدراسة:

- **المجال المكاني:** حددت دراستنا في إطار مكاني هو الجزائر وبالضبط في إدارة عامة مركزية وهي "وزارة المالية". وتحديداً المديرية العامة للمحاسبة؛ فتم إختيار وزارة المالية لأن على مستواها تتم دراسة الإصلاحات ثم تععم على كامل التراب الوطني .

- **المجال الزمني:** حددت دراستنا في إطار زمني وهو ما يتوافق مع إصلاح الإدارة العامة من خلال تمديد مشروع الجزائر الالكترونية من سنة 2013 إلى 2018 من جهة باعتباره مشروع استراتيجي ، إضافة إلى ذلك إصدار وزارة المالية للقانون العضوي لقوانين المالية سنة 2018م ، أي أن سنة 2013م مهمة فيما يخص عصرنه التسيير ، وهذا يعتبر تمهيد لتطبيق مبادئ المناجمنت ، وسنة 2018م، تعد سنة مهمة فيما يخص الجانب القانوني لتسيير الإدارة المالية ، وعليه تم إختيار هذه الفترة بالذات.

منهجية الدراسة:

إن طبيعة موضوع دراستنا تفرض علينا اتباع مجموعة من المناهج التي يمكن توظيفها نجد:

- **منهج دراسة الحالة:** تمت الاستعانة بهذا المنهج في دراستنا للإحاطة والتعمق بكل البيانات العلمية المتعلقة بالحالة المدروسة وهي الإدارة العامة المتمثلة في وزارة المالية (المديرية الفرعية للتقنين المحاسبي التابعة للمديرية العامة للمحاسبة) لتوضيح الآليات الكفيلة لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجزائر واستعمال المقابلة والملاحظة إضافة إلى أسلوب التحليل لمناقشة النتائج المتحصل عليها.¹
- **مقاربات الدراسة:**
- **المقاربة المؤسساتية:** تمت الاستعانة بالمقاربة المؤسساتية في دراستنا كون هذا الاقتراب يستخدم في الدراسات السياسية و يصف المؤسسات السياسية في الدولة، فالمقاربة المؤسساتية تقوم بدراسة الظاهرة السياسية وفق إطارين: إطار شرعية المؤسسة عن طريق خضوعها للقواعد الدستورية، وإطار شكل المؤسسة أي النمط البنائي للمؤسسة فهذه المقاربة تعطي أهمية للبعد المؤسسي لدراسة الظاهرة السياسية، فتطرقنا في دراستنا إلى الهيكل التنظيمي للهيئة محل الدراسة وتنظيمها ومهامها.²
- **الاقتراب القانوني:** حيث تم اعتماد هذا الاقتراب في دراستنا بحكم تناول الإصلاحات التي عرفتھا الإدارة سواء على الجانب المركزي أو المحلي من خلال النصوص القانونية والتنظيمية إضافة إلى مختلف التشريعات المتعلقة بهيئة الإصلاح الإداري وكذا هيئات مكافحة الفساد وهذا من أجل

¹ محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي، المفاهيم، المناهج، الإقترابات، والأدوات، (الجزائر: د، د، ن، 1997) ص87.
² محمد شلبي، نفس المرجع السابق، ص118.

مقدمة

دراسة الظاهرة المدروسة دراسة قانونية إضافة إلى ذلك من أجل الوصول إلى كيفية إدخال نوع من الليونة لتحسين القوانين مع متطلبات الإدارة العامة الحديثة.¹

● **الاقتراب الوظيفي:** حيث تم اعتماد هذا الاقتراب كونه ينظر إلى ما نتج عن التطور في الأحداث التي تقود بالضرورة إلى تغييرات قانونية بالنسبة للأداء ومدى قدرته على التكيف مع هذه التحولات والتغيرات في البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية على المستوى الداخلي والخارجي، إضافة إلى أن ذلك تقييم الإصلاحات ونقدها من أجل إدخال آليات لإصلاح الإدارة العامة وعصرنتها وهذا عن طريق تقييم الأداء فيها.²

● **المقاربة التسييرية:** تم الاعتماد عليها في دراستنا على اعتبار أن المناجمنت العمومي هو مقارنة تسييرية تقوم على التركيز على أساليب التسيير المنتهجة في القطاع الخاص ومنطق السوق، وتهدف إلى تحويل الإدارات العامة الحكومية إلى مؤسسات ترضي المواطن (الزبون من خلال العمل على تحسين الأداء ما يؤدي إلى جودة الخدمة، فالمناجمنت العمومي يهدف إلى تحقيق النتائج بأكثر فعالية وفاعلية وكفاءة، كما ترتبط هذه المقاربة التسييرية المتتوالفة في الدراسة بعدة مقاربات ومفاهيم حديثة كالإبداع، الفعالية، الأداء، المقابلة وغيرها من المقاربات التسييرية التي تشمل تطوير آليات التسيير في المنظمات العمومية.³

● **أدوات الدراسة:**

المقابلة نصف الموجهة: من خلال المقابلة نصف الموجهة إلى أعضاء وموظفين في المديرية العامة للمحاسبة بوزارة المالية، وسميت بنصف موجهة كون تم الإعتماد على محاور كبرى تشمل أسئلة عامة وبعدها تتفرع هذه الأسئلة بناء على حالة ووضعية المقابلة فيتم تفكيك هذه الأسئلة إلى تساؤلات فرعية.⁴

تقسيم الدراسة: للإجابة على الأسئلة المطروحة في الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، حيث يتناول الفصل الأول واقع الإدارة العامة في الجزائر، عن طريق بيان مفهوم الإدارة العامة و مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر والنموذج الإداري المطبق في الجزائر قبل وبعد 2008م، إضافة إلى عرض مشاكل الإدارة العامة الجزائرية. كما تم تخصيص الفصل الثاني لعرض مشاريع الإصلاح الإداري

¹ محمد شلبي، نفس المرجع السابق، ص 117.

² محمد شلبي، نفس المرجع السابق، ص 171.

³ محمد السعيد جوال، "ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM): دراسة نظرية تحليلية"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع عشر، 2005، ص 74.

⁴ محمد عبيدات، محمد أبو صبار، عقلة مبيض، منهجية المبحث العلمي، القواعد والمراحل والتبقيات، (عمان: دار وائل للنشر، ط 2، 1999م)،

مقدمة

في الجزائر في ظل التوجه إلى المناجمنت العمومي الجديد ، حيث يتناول هذا الاخير مضمون المناجمنت العمومي الجديد وأهم الدول التي إعتمده كإصلاح للإدارة العامة ، ثم يليه عرض مفهوم الإصلاح الإداري وآليات الإصلاح الإداري في الجزائر ، والعوائق الإدارية والقانونية التي تحول دون نجاح الإصلاح كخطوة لتطبيق المناجمنت العمومي الجديد، وبعدها ذكر متطلبات تطبيق الأخير. أما الفصل الثالث فيركز على الإطار التطبيقي من خلال تحليل الإصلاح المحاسبي والقانوني في وزارة المالية والتنظيمي للمحاسبة العمومية في الجزائر .

مفاهيم الدراسة:

الإدارة:

لغة: تعرف كلمة الإدارة في اللغة الأجنبية Administration وتشتق هذه الكلمة من أصلها اللاتيني Administratio المشتقة بدورها من الفعل Administrare ومعناه حَدَمَ.

وفي اللغة العربية تشتق كلمة إدارة من الأصل الثلاثي دارّ، ويعني هذا الفعل: قاد، أو وجه، أو شرف، أو خدم، أو اقتصد، أو أعان.

ويلتقي المعنيان ل"الإدارة" في اللغتين العربية والأجنبية ، مع بعضهما ؛فتعني الإدارة: خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين .¹

ومنه تعني الإدارة أداء تحقيق غرض معين ، أو الوفاء بهدف محدد، أما من الناحية الاشتقاقية فتعود إلى الكلمة اللاتينية المتكونة من مقطعين AD: و MINISTRARE ، وتعني "أداء خدمة للآخرين".²

اصطلاحاً: هي عملية استغلال الموارد المتاحة عن طريق تنظيم الجهود الجماعية وتنسيقها بشكل يحقق الأهداف المحددة بكفاية وفعالية وبوسائل إنسانية وضمن المشروعية وبما يساهم في تحسين حياة الإنسان سواء كان عضواً في التنظيم أو مستفيداً من خدماته وأياً كان المجال الذي تمارس فيه.³

¹ طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، (بيروت: منشورات حلبي الحقوقية، ط 1، 2005م)، ص31.

² علي عربي، إسماعيل قيره، بلفاسم سلاطنية، تنمية الموارد البشرية، (القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، 2007م)، ص7.

³ رضا هاشم حمدي، تنمية وبناء نظم الموارد البشرية، (عمان: دار الراجحة للنشر والتوزيع، 2009م)، ص18.

مقدمة

عامة: تعني حكومية، ومنه فالإدارة العامة مجموعة الأشخاص والأجهزة القائمين تحت إمرة الحكومة ويتوجبه منها لأداء الخدمات العامة¹

الإدارة العامة الحديثة: هي جهود الموارد البشرية التي تقوم بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة إضافة إلى تقييم الأداء والبحث عن جودته وفعاليتته وكفاءته وتحقيق النتائج بأقل تكلفة وأقل وقت عن طريق إجراءات إدارية كتفويض المهام (اللامركزية) والمرونة في اتخاذ القرارات وتقديم الخدمة بأكبر فعالية لتحقيق رضا الزبون.

الإصلاح:

لغة: من الفعل " أصلح، يصلح، إصلاحاً، أي إزالة الفساد بين القوم والتوفيق بينهم ؛ وهو نقيض الفساد، فالإصلاح هو التغيير إلى إستقالة الحال على ما تدعو إليه الحكمة.

اصطلاحاً: عرف قاموس أكسفورد : الإصلاح هو تغيير أو تعديل نحو الأفضل في حال الأشياء ذات النقص.

الإصلاح الإداري: هو مجموعة الإجراءات المتخذة تعالج مجموعة من الانحرافات السلوكية الحاصلة في قطاعات الدولة على المسار الإداري السليم.²

التغيير:

لغة: مشتق من الفعل غَيَّرَ وغير الشيء بدله وجعله على ما كان عليه.

اصطلاحاً: عرف موسى اللوزي "التغيير" على أنه إحداث تعديلات في أهداف وسياسات الإدارة أو في أي عنصر من عناصر العمل التنظيمي مستهدفة أحد الأمرين هما: ملاءمة أوضاع وأوجه نشاط جديد يحقق للمنظمة سبقاً عن غيرها.³

أما التطوير: هو الجهود الهادفة إلى تحقيق تغييرات أساسية مرغوبة في الإدارة العامة بهدف تحسين الإمكانيات الإدارية في مجمل الجهاز.⁴

¹ علي غربي وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص10.
² معها فاروق عزت، عادل طالب سالم ، أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد الإداري ، " بحث تطبيقي" ، (المنصور: المعهد الطبي التقني)، ص، 8.
³ بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2009)ص- 49- 51.
⁴ بلال خلق السكارنة، مرجع سبق ذكره، ص26.

البيروقراطية:

لغة: مشتقة من مقطعين هما (Bureau بيرو) بالفرنسية ويعني المكتب، والآخر (Cracy قراطية) باليونانية وتعني حكم أي أنها تعني "حكم المكتب".¹

اصطلاحاً: البيروقراطية تشير إلى نظام حكومي يتسم بالتخصص والالتزام بالقواعد الثابتة وتسلسل هرمي للسلطة ونظام يتسم بالرسمية والروتين.²

الإلكترونية: معناه تقنية، أي استخدام شبة الاتصال الإلكترونية (شبكة الأنترنت) وهي شبكة اتصالات عالمية تسمح بتبادل المعلومات وتنقلها عبر القارات.³

المناجنت "management" هو فن التعامل مع الآخرين والعمل مع الآخرين وبلآخرين، ولها ثلاثة أبعاد، البعد الأول هو البعد الفني ويتعلق بكيفية أداء وتنفيذ العمل بطريقة صحيحة، والبعد الثاني هو البعد المفاهيمي ويتعلق بمعرفة المديرين للجوانب النظرية والمفاهيمية للعملية الإدارية، أما البعد الثالث فهو البعد الإنساني ويتعلق بعملية فهم المديرين لسلوك الأفراد والجماعات داخل المنظمة، وكيفية التعامل معهم وتحفيزهم للعمل بطريقة تحقق مصلحة المنظمة ومصالحهم.⁵

المناجنت العمومي الجديد "هو تصور جديد لكيفية إدارة المنظمات العمومية الإدارية يقوم على محاكاة قواعد التسيير في القطاع الخاص وآليات السوق من أجل عصنة هذه الإدارات العمومية والرفع من مستوى أدائها، وبالتالي زيادة فعاليتها وفعاليتها مما يقتضي تعيين واضح للأهداف، مع الأخذ بعين الإعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات باعتبارها نظاماً مفتوحاً، تجسد هذا النظام عن طريق موجة الإصلاحات التي قامت بها العديد من الدول على إدارتها العمومية.

أدبيات الدراسة:

تقوم دراستنا من خلال أدبيات سابقة حيث هناك ثلاث رسائل دكتوراه ترتبط بشكل كبير مع موضوع

دراستنا وهي:

¹ أحمد عثمان طلحة، مرجع سبق ذكره، ص 40

² وضاح زيتون، المعجم السياسي، (الأردن: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010) ص- ص 79- 80.

³ عنتر بن مرزوق و آخرون ، إدارة الموارد البشرية في عصر الإدارة الإلكترونية ، (ب.م.ن: مركز الكتاب الأكاديمي، ب.س.ن،) ص، 21.

⁵ سلوى تيشات ، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد ، بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا ، فرنسا ، الولايات المتحدة الأمريكية) ، أطروحة دكتوراه، (جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،

2014م، 2015م)، ص، 17.

(1) دراسة تيشات.س: آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد، بالنظر إلى بعض الدول الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية) تمحورت إشكالية الدراسة على مدى إمكانية الوظيفة العمومية الجزائرية أن توفق المناجمنت العمومي الجديد، وأهم العناصر التي تطرقت إليها هي: أساسيات الوظيفة العمومية، الإطار العام لتغيير التنظيمي من المناجمنت الخاص إلى المناجمنت العام الجديد، عرفت تجارب بعض الدول الأجنبية في تطبيق المناجمنت العمومي الجديد، وتتمثل أهم النتائج البحثية التي تحصلت عليها هي:

أن تطبيق المناجمنت العمومي في الوظيفة العمومية سوف يؤدي إلى عصنة الإدارة العامة لأنه يعتمد على التسيير الاستراتيجي للموارد البشرية العمومية، والنقائص في هذه الدراسة هو الجانب الإداري أي نمط التسيير ومبادئه لذا من خلال دراستنا نحاول الوصول إلى الآليات الكفيلة للانتقال إلى عصنة الإدارة من خلال مبادئ المناجمنت العمومي الجديد.¹

(2) دراسة مراح، ج: التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية، تمحورت إشكالية الدراسة على إمكانية نجاح السلطات المعنية بعملية تطوير الإدارة الجزائرية بإدخال التقنيات الحديثة لتسيير أي NPM في ظل الظروف الصعبة، ووصلت إلى نتيجة مفادها أن استحالة تطبيق المناجمنت بصفة مباشرة على الإدارة الجزائرية نظرا للمشاكل العديدة التي تعاني منها كما أنه تم تناول هذه الدراسة سنة 2000م. ومنه فانطلاقا مما تم التطرق إليه سابقا، فدراستنا تنطلق من كيفية مكافحة والتصدي للمشاكل الإدارية وكيفية الانتقال من التسيير الكلاسيكي إلى NPM وكيفية جعل هذا الانتقال ناجح.²

(3) بوزكري، ج: الإدارة الالكترونية في المؤسسات الجزائرية واقع وآفاق، تمحورت إشكالية الدراسة على مدى استجابة المؤسسات الجزائرية لتطبيقات الإدارة الالكترونية والتطلعات التي تسعى إليها، ووصل إلى نتيجة مفادها أن من العقبات التي تواجه الجزائر دون تطور الإدارة الإلكترونية هو الأمية الإلكترونية وضعف البنى التحتية، وبحكم أن الإدارة الإلكترونية هي جزء هام من مبادئ المناجمنت العمومي الجديد فدراستنا تنطلق من نقطة مفادها كيفية تجاوز العقبات وتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد.³

¹ سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض الدول الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا ، الولايات المتحدة الأمريكية) ، (جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية و علوم التسيير، سنة 2014/2015 ، عدد صفحات، 308)

² سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية ، (جامعة الجزائر : كلية الحقوق والعلوم الإدارية، سنة 2000/2001 ، عدد الصفحات 228)

³ جيلالي بوزكري، الإدارة الإلكترونية في المؤسسات الجزائرية واقع وآفاق ، (جامعة الجزائر (03): كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، سنة 2015/2016، عدد الصفحات 340)

الفصل الأول:

واقع الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الأول: تطور الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الثاني: النموذج الإداري المطبق في الجزائر

المبحث الثالث: مشاكل الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الأول: تطور الإدارة العامة في الجزائر

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة

المطلب الثاني: الإدارة العامة في مرحلة الأحادية

المطلب الثالث: الإدارة العامة في مرحلة التعددية

المبحث الثاني: النموذج الإداري المطبق في الجزائر

المطلب الأول: النموذج الإداري البيروقراطي قبل 2008

المطلب الثاني: النموذج الإداري الإلكتروني بعد 2008

المطلب الثالث: الفرق بين الإدارة الورقية والإدارة الإلكترونية

المبحث الثالث: مشاكل الإدارة العامة في الجزائر

المطلب الأول: المشاكل المتعلقة بالجانب التنظيمي

المطلب الثاني: المشاكل المتعلقة بجانب التسيير

المطلب الثالث: المشاكل المتعلقة بخدمة المواطن

خلاصة الفصل

الفصل الأول: واقع الإدارة العامة في الجزائر

لقد تميزت الإدارة الجزائرية منذ الاستقلال بعدة أزمات تسييرية، يعود سببها إلى قرار 1 ديسمبر 1962م، والمتضمن إقرار استمرارية تطبيق التشريع الفرنسي إلى غاية سن تشريع جزائري مختص. ومنه فقد مرت الإدارة العمومية الجزائرية بعد الاستقلال بمرحلتين تمثلان مراحل تطور التنظيم الإداري في الجزائر؛ وهما مرحلة الأحادية الحزبية منذ 1962م إلى غاية 1989م، ومرحلة التعددية الحزبية من 1989م إلى يومنا هذا؛ أي من إصلاحات 5 أكتوبر 1988م إلى حد الساعة .

وقبل التطرق إلى المرحلتين سابقتي الذكر، وجب المرور بمفهوم الإدارة العامة وأهم أنواعها في الجزائر فبناءً على ما سبق يندرج التساؤل التالي في هذا الفصل كما يلي: **ما مفهوم الإدارة العامة؟ وفيما تتمثل أهم مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر؟**

❖ المبحث الأول: تطور الإدارة العامة في الجزائر

في هذا المبحث تنقسم دراستنا إلى ثلاث مطالب وكل مطلب الى عناصر ؛ وتتمحور هذه المطالب حول: مفهوم الإدارة العامة، الإدارة العامة في الجزائر في مرحلة الأحادية وفي مرحلة التعددية .

▪ المطلب الأول: مفهوم الإدارة العامة

○ أولاً: تعريف وعناصر الإدارة العامة

1/ تعريف الإدارة العامة:

أ| تعريف الإدارة: " *Administration* " أصلها اللاتيني " *Ad* " بمعنى " *To* " و " *ministre* " بمعنى " *serve* "، والكلمة تعني الخدمة على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين ¹.

ب| الإدارة العامة: " *Administration public* ":

للإدارة العامة معنيين :

المعنى الشكلي: يقصد بالإدارة العامة مجموعة الأجهزة والهيكل والهيئات القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها، أي مجموعة الأشخاص المعنوية العامة وتنظيماتها وتفرعاتها المختلفة.

¹سعود بن محمد النمر، الإدارة العامة، الأسس والوظائف والاتجاهات، (دم،ن: د،د،ن، ط7، 2013)، ص، 4.

المعنى الموضوعي: يقصد به أن الإدارة العامة مجموعة الأنشطة والخدمات والوظائف و الأعمال التي تقوم بها تلك الهيئات والأجهزة، إشباعاً للاحتياجات العامة للجمهور و المواطنين.¹ ومنه نستنتج أن الإدارة العامة هي مجموعة الهياكل و الجهود المنظمة والمنسقة التي توجه وفق نظام ونصوص قانونية تشريعية وتنظيمية بهدف تحقيق الصالح العام وكما أنها جهود الموارد البشرية التي تقوم بالتخطيط والتنظيم والرقابة والتوجيه بمختلف الموارد المادية والآليات والوسائل الإدارية لتقديم خدمة عامة.

2/ وسائل الإدارة العامة ووظائفها :

أ/ وسائل الإدارة العامة:

- ✓ **الوسيلة البشرية:** تتمثل في مجموعة الموظفين العاملين بالإدارات العامة ويخضعون لقانون الوظيفة العمومي الذي يضمن لهم حقوقهم ويلزمهم بواجبات.
- ✓ **الوسيلة المادية:** تتمثل في الأموال العامة والأملاك الوطنية التي على أساسها تبنى ميزانية الإدارة، ومنه لا تكون إدارة بدون تمويل .
- ✓ **الوسيلة القانونية:** تتمثل في السلطات التي يحولها القانون من أجل القيام بنشاطها الإداري بصفة منفردة التي تتمثل في القرارات الإدارية أو بإدارة توافقية من خلال العقود الإدارية.²

ب/ وظائف الإدارة العامة:

- ✓ التخطيط (**Planning**): يعني تحديد الأهداف وكيفية الوصول إليها.
- ✓ التنظيم (**Organisation**): يعني تحديد المهام والمسؤوليات للأفراد والمهام.
- ✓ الرقابة (**Control**): تعني متابعة ورصد النشاطات وتصحيح الفجوات.
- ✓ القيادة (**Direction**): تعني توجيه وتحفيز العاملين على الإنجازات الفعالة.³

○ ثانياً: أنواع الإدارة العامة :

1/ إدارة الدولة، الإدارة المركزية:

¹ محمد الصغير بعلي، *دروس في المؤسسات الإدارية*، (عنابة: منشورات جامعة برج باجي مختار، د، س، ن)، ص 6.

² المرجع نفسه، ص 9.

³ صالح مهدي محسن العامري، طاهر حسن منصور العالبي، *الإدارة و الأعمال*، (الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ط 2007، 1، ط 2، 2008)،

تعرف الإدارة المركزية على أنها جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد؛ وهو الدولة، حيث تتولى وتهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية. وتتمثل الإدارة المركزية في الجزائر في رئاسة الجمهورية، الوزير الأول، الوزارات والمؤسسات الاستشارية.

2/ الإدارة المحلية، الإدارة اللامركزية:

تعرف الإدارة اللامركزية على أنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية ومصلحية مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر من رقابة تلك الإدارة. وتتمثل الإدارة اللامركزية في الجزائر في الولاية والبلدية.¹

▪ **المطلب الثاني: الإدارة العامة الجزائرية في مرحلة الأحادية**

تبدأ مرحلة الأحادية الحزبية منذ الاستقلال إلى أحداث 5 أكتوبر 1988م التي أنتجت دستور 1989م.

فتميزت الإدارة العامة الجزائرية في هذه المرحلة بعدة خصائص سواءً على المستوى المحلي أو المستوى المركزي؛ حيث تشمل هذه المرحلة مرحل فرعية تجدر الإشارة لها، وهي تضم مايلي:

- مرحلة التسيير الذاتي: وهذا بعد خروج المعمرين وتركهم لأملأهم؛ قامت الدولة بإعلان أملاك المعمرين دون مالك ما سمح لها بمنح إدارتها سواء للجهاز الإداري أو للعمال، وظهر نظام التسيير الذاتي للأملأك دون مالك.

- مرحلة التسيير الاشتراكي: كان بداية 1965م لإنشاء مؤسسات وشركات وطنية من خلال تغيير نمط إدارة المؤسسات وتحويلها إلى نمط اشتراكي من خلال صدور ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات 1971م.

- مرحلة إعادة الهيكلة الصناعية والإقتصادية: وذلك للخروج من مشاكل تسيير المؤسسات عن طريق المخطط الخماسي (1980م|1984م) لإعادة هيكلة المؤسسات كوسيلة للتخلص من المركزية ودعم اللامركزية.

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص - ص 48-35.

➤ مرحلة الاستقلالية: بدأ الاستعداد لها في الثمانينات وتجسيد فعلياً مع بداية التسعينات ؛ بادرت الحكومة بإصلاحات لتنظيم الإقتصاد الوطني ، وعرف هذا الإصلاح باسم "استقلالية المؤسسات" بادرت في ذلك في 28 ديسمبر 1987م.¹

فعرف التطور الإداري في هذه المرحلة (الأحادية) على المستوى المركزي والمستوى اللامركزي (المحلي)

○ أولاً: الإدارة العامة المركزية في مرحلة الأحادية:

بعد مرور الإدارة المركزية الجزائرية على مرحلة الاستعمار أين كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت السلطة الاستعمارية الفرنسية؛ وبعد إندلاع الثورة تشكلت هيئات إدارية لتوجيه الثورة ومصارعة الاستعمار التي تمثلت في:

✓ اللجنة الثورية للوحدة والعمل: بها فرعين فرع من أعضائها يتولى مهام عسكرية وسياسية داخل البلاد والفرع الآخر يتكفل بالمهام السياسية والديبلوماسية في الخارج إلى حين انعقاد مؤتمر الصومام 1956م

✓ المجلس الوطني للثورة الجزائرية: كان يمثل السلطة التشريعية وتم انشاؤه بناءً على مؤتمر الصومام 1956م، في اجتماعه الأول .

✓ لجنة التنسيق والتنفيذ: كانت تقوم بتنفيذ قرارات مؤتمر الصومام وقرارات المجلس الوطني للثورة الجزائرية.

✓ الحكومة المؤقتة: تم انشاؤها والإعلان الرسمي عنها من المغرب في 19 سبتمبر 1958م.² حيث أصبحت في مرحلة الاستقلال رئاسة الجمهورية في إطار نظام سياسي يقوم على الأحادية الحزبية وشخصنة السلطة والأحادية التفكير والشمولية وتمحور في دستور 1963م.

فكانت الإدارة العامة على المستوى المركزي تتمثل في:

حزب جبهة التحرير الوطني (FLN) ، والسلطة التنفيذية يمثلها رئيس الدولة.³

¹ حنان تيغزة، علاقة الرقابة البيروقراطية بفعالية التنظيم الصناعي بالجزائر، دراسة ميدانية ملينة الأوراس - باتنة. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل، (قسنطينة جامعة منتوري: كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية، قسم علم الاجتماع، سنة 2012م|2013ص167.

² حنان تيغزة، مرجع سبق ذكره، ص - ص - 168 - 187.

³ دستور 1963م، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

وبعدها جاء التصحيح الثوري 19 جوان 1965م، حيث تشكل مجلس الثورة باعتباره صاحب السيادة، وطبقاً لأحكام الأمر رقم 65 . 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965م، المعروف بالدستور الصغير، فقد كانت الحكومة الجهاز الإداري الأساسي؛ التي تعمل بتفويض من مجلس الثورة وتحت سلطة ومراقبته عن طريق ما يصدر عن رئيسها من أوامر ومراسيم، واستمر العمل بهذا الأمر تحت شعار "الشرعية الثورية" إلى حين صدور دستور 1976م، الأمر رقم 97.76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976م؛ المتضمن إصدار الدستور والسعي للعودة للشرعية الدستورية.¹

فكانت تتمثل الإدارة العامة المركزية بناءً على دستور 1976م؛ الوظيفة التنفيذية يمثلها رئيس الجمهورية، فاستبدل هذا الدستور مصطلح السلطات بمصطلح الوظائف، كما تدل أحكام هذا الدستور على توسيع سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري من خلال السلطة التنظيمية الواسعة.²

○ ثانيًا: الإدارة العامة المحلية في مرحلة الأحادية

حاولت الجزائر منذ الاستقلال، ترسيخ اللامركزية الإدارية باعتبارها من أهم مبادئ الإدارة العامة التي تحكم تنظيمها وكما أنها جزء من الدولة باعتبارها جماعات محلية.

فشهد التنظيم الإداري المحلي أزمة خانقة عقب حصول الجزائر على الاستقلال بسبب نزوح الإطارات الفرنسية إلى بلدهم وغياب الكفاءات الجزائرية للقيام بضمان استمرارية الخدمة العامة على المستوى البلدي الولائي.

ونتيجة لذلك عمدت الجزائر للقيام بإصلاحات شاملة للإدارة المحلية (1967م|1969م)، تمثل في صدور قانون الولاية 1969م وقانون البلدية 1967م، حيث منحت صلاحيات واسعة للقائمين على الولاية والبلدية في مختلف الجوانب الإجتماعية.³

وهذا من ناحية القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، أما من ناحية التطور الدستوري، فلقد تناول

الدستور الجماعات المحلية من خلال:¹

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010م، ص - ص - 71 - 80.

² دستور 1976م، أمر رقم 97-76 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396هـ، الموافق 22 نوفمبر 1976م، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 94 بتاريخ 24 نوفمبر 1976م، ص 1122.

³ محمد شاربي، الإدارة العامة والسلطة السياسية في الجزائر، الفترة ما بين 1989م|2006م، غير منشورة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: تنظيم سياسي وإداري، (الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2007م)، ص، ص، 91، 92.

✚ دستور 1963م: بحكم أنه لم يعمر طويلاً لم يتم الإعتماد عليه في تنظيم الجماعات المحلية .

✚ أما دستور 1976م: بعد تبني الجزائر النظام الاشتراكي من أجل بناء استراتيجية صلبة لبناء الدولة، فقد تطرق دستور 1976م لتنظيم الجماعات المحلية من خلال المادة (34): "يستند تنظيم الدولة إلى اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية". والمادة(35): تنص: "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم لصلاحيات والمهام حسب تقييم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة". والمادة(36): "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية"².

¹ إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 1، ط3، 2009م)، ص79.

² المادة "34" و المادة "35" و المادة "36" ، من دستور 1976م

المطلب الثالث: الإدارة العامة في مرحلة التعددية الحزبية في الجزائر

تبدأ مرحلة التعددية من إصلاحات 1989م إلى يومنا هذا، فبمجيء إصلاحات دستور 1989م؛ تميزت الإدارة العامة في هذه المرحلة بخصائص معينة على المستوى المحلي والمستوى المركزي.

○ أولاً: الإدارة العامة المركزية في الجزائر في مرحلة التعددية الحزبية

شهدت الإدارة العامة عدة تعديلات ، بناءً على التطورات الدستورية ؛ فتقوم الإدارة المركزية طبقاً لأحكام دستور 7 مارس 2016م، فيتمثل التنظيم المركزي في الجزائر في المصالح الإدارية في قمة الهرم الإداري الموجودة في العاصمة وهي:

- ✓ **رئاسة الجمهورية** : تتبنى النظام الرئاسي ، ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية ؛ له صلاحيات التعيين و التنظيم والمحافظة على أمن الدولة والدفاع عنها وله مؤسسات تساعده في ذلك.
- ✓ **الوزير الأول**: هو العضو الثاني في السلطة التنفيذية، له صلاحيات التعيين خارج المادة (92) و(93) ، وله صلاحية التنظيم عن طريق المراسيم التنفيذية ، وله صلاحية الرقابة الرئاسية و الوصائية باعتبار رئيس للإدارة العامة على مستوى وزارته.
- ✓ **الوزارات**: مختلف الوزارات في الدولة الجزائرية.
- ✓ **المؤسسات الاستشارية**: المجلس الأعلى للأمن ، والمجلس الإسلامي الأعلى¹.

○ ثانياً: الإدارة المحلية الجزائرية في مرحلة التعددية

في بداية الثمانينات عرفت الإدارة المحلية تقسيماً إدارياً هاماً سنة 1984م، يتضمن تقسيم البلاد إلى 48 ولاية؛ وكل ولاية مقسمة إلى دوائر بلغ عددها 583 دائرة؛ وكل دائرة تم تقسيمها إلى بلديات عددها 1541 بلدية.

فكانت الإدارة العامة المحلية في مرحلة التعددية وفق إصلاح قانوني سنة 1990م، حيث تم إلغاء نظام الحزب الواحد، والإعتماد على التعددية الحزبية حيث جاء القانون المتعلق بالولاية **0990** والقانون

¹دستور 2016م، رقم 10-16، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد ، الصادرة في 7 مارس 2016م.

المتعلق بالبلدية **08.90** ، فكانت كل من الولاية والبلدية يتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وفي ظل هذا الإصلاح عرفت الجزائر نظام المحافظة الذي طبق في العاصمة ابتداءً من تاريخ 31 جويلية 1997م إلا أنه تراجع ¹.

إضافة إلى ذلك شهدت الإدارة المحلية تعديل آخر ولا يزال ساري المفعول لحد الساعة ، وكان هذا الإصلاح في 2011م|2012م، بعد أحداث الربيع العربي وهذا مسابرة للتطورات السياسية و الاقتصادية و الإجتماعية التي عرفتها البلاد من منطلق ترقية مكانة المجالس المحلية؛ حيث كان قانون الولاية رقم **07.12** يحتوي على 181 مادة وردت في خمس أبواب.

وقانون المتعلق بالبلدية رقم **10.11** يحتوي على 220مادة.على قانونين فتمثل اللامركزية الإدارية في الجزائر في الجماعات المحلية التي تضم الولاية والبلدية.

فمن خلال قانون البلدية **10.11** المؤرخ في 22 يونيو 2011م، عرف البلدية من خلال ما نصت عليه المادة الأولى:"البلدية هي الجماعة الإقليمية، القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتُحدث بموجب القانون" ، وتضم البلدية وفق هذا القانون الهيئات التالية:

✓ **المجلس الشعبي البلدي**: تم التنصيب عليه في المادة (16) إلى (19) على تنظيمه وكيفية عمله ولجانه ووضعيه المنتخب فيه ونظام المداولات.

✓ **الهيئة التنفيذية**: في ظل هذا التعديل اكتفى المشرع بتحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي كرئيس لها فقط.

✓ **الأمين العام**: تم التنصيب على كيفية وشروط تعيينه وعمله من خلال المادة (125) إلى المادة (128) والمادة (129) التي تبرز حقوقه وواجباته.²

ومن خلال قانون الولاية **07.12** المؤرخ في 21 فيفري 2012م ؛ المتعلق بالولاية، عرف الولاية من خلال ما نصت عليه المادة الأولى: "الولاية الجماعة للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة"

وتضم الولاية وفق هذا القانون الهيئات التالية:

¹ محمد شاري، مرجع سبق ذكره، ص،ص،94،95.

² القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011م، المتعلق بالبلدية.

✓ **المجلس الشعبي الولائي:** تم التنصيب عليه وعلى تشكيله من خلال المادة (82) من قانون الانتخابات 2012م، المعدل بقانون 10.16 والتنصيب على تنظيم لجانه من خلال المادة (33) من قانون الولاية .

✓ رئيس المجلس الشعبي الولائي (منتخب)

✓ الوالي (معين)؛ يعين بموجب مرسوم رئاسي وتُنهى مهامه بنفس الكيفية.¹

المبحث الثاني: النموذج الإداري المطبق في الجزائر

شهد النموذج الإداري في الجزائر تطوراً تماشياً مع الأوضاع الخارجية خاصة في ظل ثورة المعلومات (تكنولوجيا الإعلام والاتصال)؛ فقد مرت الجزائر على نموذجين أين طغى أحدهما على الآخر وهذا نتيجة التخوف من التغيير إضافةً إلى الروتين ،ومنه تنقسم دراستنا في هذا المبحث إلى ثلاث مطالب.

المطلب الأول : النموذج الإداري المطبق قبل 2008م في الجزائر

○ أولاً: مفهوم النموذج البيروقراطي

(البيروقراطية: تستند نظرية البيروقراطية إلى عالم الاجتماع الألماني "ماكس فيبر max weber"، الذي يرجع له الفضل في وضع النموذج البيروقراطي عام 1921م والذي اعتبره أنجع النماذج وسماه النموذج المثالي وهو نموذج يهدف إلى التمكين من أداء الأهداف المحددة بصفة متقنة ، ويعتمد في ذلك على سلطة المكاتب باعتبارها تنظيم رسمي ، والتي تستند لها مهمة توجيه الأوامر والتعليمات اللازمة وتقسيم العمل وهو بذلك قد ألغى الطابع الذاتي والشخصي في المنظمة وارتكز على الطابع الوظيفي².

¹ القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية.

² أحمد عثمان طلحة، إدارة المؤسسات العاملة في الدول النامية من منظور استراتيجي، (عمان: دار حامد للنشر و التوزيع 2007م)، ص40.

التنظيم البيروقراطي بشكل عام يمكن تعريفه بأنه: "تنظيم موحد يركز أساساً، على مبدأ السلطة الهرمية بحيث يخضع الموظفون ذوا الرواتب الأدنى إلى رقابة الموظفين ذوي الرواتب الأعلى منها، كما أن تعيين وتحديد رتب الموظفين يكون حسب تأهيلاتهم¹."

(ب) أسس البيروقراطية :

- تقسيم العمل والتخصص بصفة رسمية وثابتة
 - التوظيف عن طريق التعيين وليس الانتخاب
 - تنظيم الوظائف في شكل هرمي ما ينتج تسلسل الأوامر².
 - اختيار العاملين على أساس المؤهل الفني عن طريق الامتحانات الرسمية إضافةً إلى التعليم والتدريب
 - الموظف الإداري يعمل وفق راتب ثابت
 - عدم تملك الموظف الهيئة التي يديرها
 - خضوع الموظف لقوانين ورقابة فيما يتعلق بسلوكه أثناء تأدية مهامه الرسمية
 - الخبرة والمهارة
 - توزيع النشاطات لتسيير التنظيم البيروقراطي على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية³.
- فيرى ماكس فيبر أن النموذج البيروقراطي هو النموذج المثالي Ideql type كونه يقوم على الأسس السابقة الذكر؛ إلا أن في الجزائر ظهر هذا النموذج في جانبه السلبي كون البيئة الإدارية الجزائرية لم تكن مناسبة لهذا النموذج.

○ **ثانياً: البيروقراطية في الجزائر**

تختلف البيروقراطية التي عرفتها الجزائر عن مفهوم البيروقراطية التي تطرق له ماكس فيبر ، حيث أن مصطلح البيروقراطية في الجزائر يرتبط مباشرة بسوء عمل الإدارة من خلال المركزية الشديدة وجمود القوانين

¹ سليمان مراح، *التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية*، بحث للحصول على درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة المالية العامة (جامعة الجزائر): كلية الحقوق والعلوم الإدارية (2000م/2001م)، ص40.

² زيد منير عيوي، سامي محمد هشام حريز، *مدخل الإدارة العامة، بين النظرية والتطبيق*، (عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006م)، ص22.

³ حسين محمد حريم، *إدارة المنظمات من منظور كلي*، (عمان: دار حامد للنشر والتوزيع، ط2، 2009م)، ص24.

ونقص الإطارات والكفاءات؛ فهذا ما أنتج الروتين، الرشوة، المحسوبية، الوساطة، الفساد الإداري، سوء استخدام السلطة ما أدى إلى عدم تحقيق الصالح العام وتدهور العلاقة بين المواطن والإدارة في الجزائر.

ترتبط ظروف نشأة البيروقراطية في الإدارة العامة الجزائرية بالجانب السلبي لمفهوم البيروقراطية إضافة إلى ذلك فالجانب السلبي للبيروقراطية في الجزائر هو نتيجة لأوضاع تاريخية بالدرجة الأولى أي أسباب استعمارية، كما أن الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال اتصفت بوراثة القوانين الفرنسية والتنظيم الإداري، ووحودية القيادة لكل شؤون الدولة ومركزيتها رغم أن منذ استقلالها و انطلاقاً من برنامج طرابلس حذرت السلطة الجزائرية من خطر البيروقراطية، وركزت على إنشاء إدارة جزائرية مستقلة من حيث الأهداف والتنظيم .

كما تعود أزمتا التسيير البيروقراطي في الجزائر إلى قرار 01 ديسمبر 1962م، المتضمن إقرار استمرارية تطبيق التشريع الفرنسي وهذا كان له آثار سلبية وخطيرة، إضافة إلى أن البيروقراطية التي تعرفها الإدارة العامة الجزائرية وليدة التوظيف العشوائي والمكثف في مختلف الوظائف في آن واحد على إثر مغادرة المعمرين من جهة ومن جهة أخرى ترقية العاملين في الإدارة العامة إبان الاستعمار إلى رتب أعلى لا تتوافق مع مستواهم وتكوينهم العلمي.¹

وهذا ما أدى إلى تمركز القرار في يد قليلة، وانعدام الإطارات الكفئة على مستوى الإدارة القريبة من المواطن وظهور الوساطة والرشوة، وحدوث تباعد بين الإدارة والمواطن ونتيجة لذلك ظهرت اضطرابات وتغير في الإيديولوجية بموجب دستور 1989م للتقليل من حدة الأزمة في الإدارة والتركيز على ظاهرة البيروقراطية إصلاح الإدارة لوضع حد لمظاهر التي تشوه سمعة الإدارة الجزائرية .

فقامت الجزائر بإصلاحات شملت التوجه إلى الرأسمالية "النهج الرأسمالي"، والقيام بتعديلات قانونية للإدارة المحلية وإصلاحات هيكلية وحاولت تطبيق الإدارة الإلكترونية في مختلف المجالات من خلال مشروع 2009م/2013م وتمديده بمشروع 2013م/2018م.²

¹سليمة مراح، مرجع سبق ذكره، ص - ص - 20-26.

²عبد اللطيف باري، دور ومكانة الحكومة الإلكترونية في الأنظمة السياسية المقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة محمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013م/2014م)، ص . ص . 175-177 .

ومنه نستنتج أن الجزائر انتقلت من نموذج إداري بيروقراطي إلى نموذج إداري إلكتروني مُحاولَة بذلك تسهيل خدمة الإدارة العامة وكسب التأييد المجتمعي من خلال تحقيق الصالح العام وسهولة الحصول على الخدمة.

المطلب الثاني: النموذج الإداري الإلكتروني المطبق بعد 2008م الجزائر.

بعد تطور تكنولوجيا الإعلام والاتصال ومختلف التطبيقات المعاصرة هي من أهم العوامل التي دفعت بمراجعة الجوانب الإدارية في الجزائر من خلال اعتماد الإدارة الإلكترونية، فترجع بوادر ومنطلقات الإدارة الإلكترونية إلى التسعينات في حين أن الجزائر كانت في وضعية أمنية حرجة متعلقة بغياب الاستقرار؛ ما أدى إلى تأخر في إنتشار الأنترنت مقارنة بالدول المجاورة لتونس والمغرب، ونتيجة لعدم الاستقرار قامت الحكومة بإقرار فتح مجال الأنترنت بشكل واسع أمام الأفراد، وبداية كانت مقتصر على بعض المؤسسات الحكومية:

_عصرنة قطاع العدالة 2003م، في إطار الخطة الوطنية لإصلاح قطاع العدالة بالإعتماد على تكنولوجيا الإعلام و الإتصال: إنجاز أرضية أنترنت نوفمبر 2003م، وفي أواخر نوفمبر 2003م تم استحداث موقع إلكتروني لإعطاء المعلومات القانونية للناس، وبين سنتي 2005م/2009م تم إنجاز مواقع الواب المجالس القضائية، إنشاء بوابة قانون أواخر نوفمبر 2003م، تحت تصرف المتخصصين والتي تحتوي على كل الوثائق المتعلقة بالتشريع والتنظيم، الشبكة القطاعية لوزارة العدل تشكل قاعدة مادية لتوسيع التطبيقات المعلوماتية، نظام تسيير ومتابعة الملفات القضائية لتسهيل عملية تسيير وحل المنازعات ومتابعتها، تنظيم الخريطة القضائية الجديدة (الأنظمة الإعلامية الجغرافية) انطلق هذا البرنامج في جويلية 2004م، رقمنة الأرشيف القضائي لحفظ الأرشيف القضائي .

ومنه بدأت المبادرة والانطلاق من وزارة العدل نحو تعميم الإدارة الإلكترونية في جميع القطاعات إلى غاية سنة 2008م.¹

○ أولاً: نموذج الإدارة الإلكترونية :

¹رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق ، دراسة حالة الجزائر 2001م/2011م،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (جامعة مولود معمري - تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، 2011م)،ص - ص - 150 - 165.

1. الإدارة الإلكترونية: تعد الإدارة امتداد للمدارس الإدارية السابقة ؛ من الكلاسيكية 1890م إلى مدرسة العلاقات الإنسانية إلى السلوكية 1924م، والمدخل الكمي ،مدرسة النظم ثم الموقفية في الستينات ومدخل المنظمة في الثمانينات وفي منتصف التسعينات صعود الإدارة الإلكترونية من خلال ثورة المعلومات. وتعرف الإدارة الإلكترونية على أنها : "عملية مكننة جميع مهام وأنشطة المؤسسة الإدارية، بالإعتماد على المعلومات الضرورية، للوصول إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة في تقليل استخدام الأوراق وتبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين، والإنجاز السريع والدقيق للمهام والمعاملات لتكون كل إدارة جاهزة للربط مع الحكومة الإلكترونية لا حقاً"

2. مبادئ ومميزات الإدارة الإلكترونية: تقوم على مبادئ:

1. مبدأ تقني: من خلال إنتقال وإعداد المعلومات إلكترونياً بصورة دقيقة وسريعة .
2. مبدأ إجرائي: من خلال القيام بالخدمات عن بعد بصورة صحيحة وبمصادقية.

كما أن من مميزات الإدارة الإلكترونية مايلي:

1. هي إمتداد للمدارس التقليدية في إطار إداري جديد يقوم على الرقمنة.
2. بها إمكانيات تفسر بعدها الإلكتروني في كونها تتميز بالسرعة والدقة والسهولة والتفاعل الآلي في أي وقت ومن كل مكان .
3. كما تستخدم في الإدارة العامة غير الربحية والإدارة الخاصة التي تتوقف على الربح.¹

○ ثانياً: الإدارة الإلكترونية في الجزائر

تم إطلاق مشروع الجزائر الإلكترونية 2008م/2013م ؛ للتحول نحو الإدارة الإلكترونية، فصدر المشروع في وثيقة ديسمبر 2008م تمثل أول وثيقة رسمية تحمل معالم برنامج إدارة إلكترونية متكاملة في الجزائر من أجل تطوير تطبيقات الإدارة الإلكترونية.²

¹ جيلالي بوزكري، الإدارة الإلكترونية في المؤسسات الجزائرية واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير التجارية، تخصص إدارة الأعمال والتسويق، (جامعة الجزائر3: كلية العلوم الإدارية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم التسيير، 2015م/2016م)، ص - ص - 31-33.

² رافيق بن مرسل، مرجع سبق ذكره، ص، 154.

اعتمدت الجزائر استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2009م/2013م، وحددت النتائج الواجب تحقيقها خلال هذه الخمس سنوات (5 سنوات)، من خلال 13 مجال:

-تسريع استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العامة وفي المؤسسات الإلكترونية(الشركات) من أجل رفع قدرة التنافسية.

- تطوير الآليات والإجراءات التحفيزية بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيا الإعلام والاتصال .

-الدفع بتطوير الاقتصاد الرقمي.تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة .
-تطوير الكفاءات البشرية.

-تدعيم البحث التطوير والإبتكار .

-ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني.

-الإعلام والاتصال .

-وكذا تثمين التعاون الدولي .

-آليات التقييم والمتابعة وإجراءات تنظيمية.

-الموارد المالية.¹

سعت الجزائر من خلال هذا المشروع إلى إدخال الإدارة الإلكترونية في مختلف مجالات الحياة غير أن هذا المشروع عرف تمديد من سنة 2013م/2018م من أجل عصرنه الإدارة العمومية الجزائرية نظراً لعدم استكمال مشاريع الإدارة الإلكترونية، حيث صرح الأمين العام لوزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال أن الحكومة قررت تمديد الجزائر الإلكترونية إلى نهاية 2018م، أي لم يتم إختتام تنفيذ استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013م، بل سيتواصل تجسيد المشروع لخمس سنوات أخرى، كما أقرت

¹جيلالي بوزكري، مرجع سبق ذكره،ص، 47.

الحكومة في هذه المرحلة الستعانة بشركات أمريكية لتعميم استعمال تكنولوجيا الإعلام والإتصال على مستوى مختلف القطاعات خدمة للصالح العام.¹

المطلب الثالث: الفرق بين الإدارة التقليدية والإدارة الإلكترونية

الإدارة التقليدية هي إدارة رقمية تستدعي وجود أرشيف ومجلات ورقية، أما الإدارة الإلكترونية هي إدارة تقوم على تقنيات إلكترونية رقمية وتستدعي وجود أرشيف رقمي. ومن هنا نستنتج عدة فروق وإختلافات بين المفهومين من خلال العناصر المحتواة في الجدول الموالي:

الجدول رقم(01): الفرق بين الإدارة التقليدية والإدارة الإلكترونية

عناصر المقارنة	الإدارة التقليدية	الإدارة الإلكترونية
طبيعة الوسائل المستخدمة عند التعامل بين الأطراف	عن طريق الإتصال المباشر والوسائل الورقية	عن طريق وسيط إلكتروني وتداول البيانات والوثائق إلكترونياً
طبيعة العلاقة بين أطراف التعامل	علاقة مباشرة من خلال الوجود الشخصي للفرد أو غير مباشرة المراسلات الورقية	علاقة مباشرة من خلال وجود أطراف الإتصال في نفس الوقت على شبكة الإتصال الإلكتروني
طبيعة التفاعل بين أطراف التعامل	التفاعل يتسم بالبطء النسبي	التفاعل السريع والجماعي والمتوازي بين فرد أو مجموعة خلال شبكات الأنترنت
نوعية الوثائق المستخدمة في تنفيذ الأعمال والمعاملات	استخدام الوثائق الورقية	عدم استخدام الوثائق الورقية وتعتبر الرسالة الإلكترونية سند قانوني وحيد متوفر أمام كل طرف من أطراف التعامل
مدى إمكانية تنفيذ كل مكونات العملية	صعوبة تنفيذ كل مكونات العملية في استخدام وسائل الإتصال	سهولة تنفيذ كل مكونات العملية من خلال استخدام الإتصال على شبكة الأنترنت
مدى الإعتماد على الإمكانيات	استغلال للإمكانيات المادية	يتم فيها تقليل استخدام

¹ خالد قاشي، منير لواح، حسبية جبلي، استراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013م"، فجوة النظرية والتطبيق، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات /العدد الرابع، ص، 106.

المادية والبشرية	والبشرية لتحقيق الأهداف المسطرة	الإمكانيات المادية والبشرية إلى أقل قدر ممكن
نوعية الهيكل التنظيمي	هرمي يخضع فيه الأدنى للأعلى	شكلي وهو تفاعلي وآني

المصدر: من إعداد الطالبة؛ بالإعتماد على جيلالي بوزكري، مرجع سبق ذكره، ص، 40.

التعليق: نستنتج أن هناك إختلاف بين نموذج الإدارة الورقية ونموذج الإدارة الإلكترونية من خلال الوسائل والإجراءات والتواصل بين الموظفين والمستخدمين (المواطنين).

المبحث الثالث: مشاكل الإدارة العامة في الجزائر

تعاني الإدارة العامة الجزائرية مجموعة من المشاكل والمعوقات المتعلقة بالمنظمة في ذاتها وفي تسيير وإدارة المنظمة وكذا الأفراد القائمين عليها وهذا ما أدى إلى الحيلولة دون تحقيق الأهداف المتعلقة بخدمة المواطن العام الجزائري، وتعددت هذه المشاكل وشملت جانب التنظيم والتسيير وعلاقة الإدارة بالمواطن، ففي هذا المبحث تتمحور دراستنا حول ثلاث مطالب كالتالي:

المطلب الأول: المشاكل المتعلقة بالجانب التنظيمي

○ أولاً: المركزية الإدارية:

بالرغم من أن المركزية الإدارية تحقق الوحدة الوطنية وتحقق المساواة بين الأفراد بإعطاء طابع إداري موحد للعمل الإداري، إلا أن إذا زادت عن حدودها أصبحت مشكل عويص؛ وهو ما تعاني منه الجزائر، فلقد أدت المركزية الإدارية الشديدة إلى إنتشار البيروقراطية وبطئ العمل الإداري وإهمال الحاجات المحلية.¹

○ ثانياً: زيادة العمالة والروتين وعدم المرونة:

* البيروقراطية: تقوم على تحقيق أعلى كفاءة للإنتاجية، إلا أن بها جوانب سلبية كالمركزية والالتزام بالقانون. ومنه فالبيروقراطية من جانبها السلبي تتلزم مع المركزية الشديدة.
¹ محمد شاربي، مرجع سبق ذكره، ص، 96.

وهي نتيجة التوظيف المكثف والعشوائي، وتعني تضخم الجهاز الإداري ما أدى إلى إنتشار الإتكالية واللامبالاة، وبالنسبة للروتين يقصد به غياب الإبداع وهذا ناتج عن انعدام المرونة في التسيير أي الجمود والإلتزام المطلق باللوائح القانونية.¹

المطلب الثاني: المشاكل المتعلقة بجانب التسيير

هي مشاكل ناتجة بالدرجة الأولى عن قرارات المشرع الجزائري، كون أن أغلب القوانين الجزائرية المتعلق بالتسيير؛ هي قوانين مستصاغة من دول أخرى وبكم أن بيئة الإدارة الجزائرية تختلف عن بيئة الإدارات في دول أخرى؛ هذا أدى إلى ظهور إختلالات إدارية نتج عنها ما يلي:

○ أولاً: الإهمال واللامبالاة في التسيير:

أي عدم الأخذ بعين الإعتبار الإلتزامات والتهرب من تحمل المسؤولية والتلاعب في الوظيفة وإهمالها أي عدم استغلال الوقت الرسمي للعمل ومنه عدم إلتزام الموظف بالشرعية القانونية إضافة إلى الغيابات والتأخرات ومنه التسبب.²

○ ثانياً: الفساد الإداري:

عرفته منظمة الشفافية العالمية على أنه "إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص".³

وترجع أسباب الفساد الإداري في الجزائر إلى السلوكيات الغير شرعية كالرشوة، وهذا نتيجة لسبب إقتصادي يتمثل في النقص في الرواتب والإمتيازات التي يتلقاها الموظفون، والذي سببه بالدرجة الأولى عنصر سياسي؛ أي طبيعة النظام السياسي في الجزائر من خلال التغير في الحكومات والنظم الحاكمة فتتقلب من ديمقراطية إلى ديكتاتورية والعكس الأمر الذي يعطي الفرصة للتهرب من تنفيذ القانون واللجوء إلى معاملات خاصة إضافة إلى ذلك من أهم أسباب الفساد الإداري سوء صياغة القوانين واللوائح التنظيمية للعمل، نتيجة لتضارب المواد القانونية في بعض الأحيان، وهذا الأمر يعطي للموظف فرصة تفسير القانون بطريقة خاصة.

¹ عنتر بن مرزوق، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، (جامعة الجزائر -

بن يوسف بن خدة - كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008م)، ص، 111

² محمد شاري، مرجع سبق ذكره، ص، 99.

³ إسماعيل محمد صادق، الفساد الإداري في العالم العربي، مفهوم وأبعاده المختلفة، (القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط1،

2014م)، ص، 17.

فيؤدي الفساد الإداري إلى الإختلاس من خلال سرقة المال العام في ظل الوضع الذي كانت تعيشه الجزائر، أعطى للمفسدين فرصة نهب المال العام (مال الأمة)، في حين الدولة والشعب كان يبحث عن الاستقرار ومحاربة الإرهاب وهذا ما خلق هوة و فجوة بين الفقراء والأغنياء.¹

المطلب الثالث: مشاكل متعلقة بخدمة المواطن

يرجع تدهور العلاقة بين المواطن والإدارة في الجزائر إلى جذور تاريخية، تعود إلى فترة ما بعد الاستعمار بسبب انتشار أمراض إدارية كإهمال، الروتين، المساومات، المحسوبية، التزوير، وهذا مانتهج عنه:

○ أولاً: سوء خدمة المواطن:

وهذا من خلال عدم تلبية حاجيات المواطن الإدارية وسوء معاملته في المرافق العامة، وهذا ما أدى إلى تنامي ظاهرة الوساطة والرشوة. خاصة في ظل انتشار ثقافة الفساد في جميع القطاعات بدون استثناء، إضافة إلى ذلك غياب الرقابة الإدارية التي يتم من خلالها التحقق من تنفيذ الخدمات والتأكد من جودة الأداء.²

○ ثانياً: المحسوبية والمحاباة:

وهذا من خلال المفارقة في التعامل مع المواطنين من خلال تقديم الخدمة العامة وتسهيل الحصول عليها لذوي القرابة، والعلاقات العائلية والزمالة.

المحسوبية والمحاباة هي تفضيل الأقارب والأصدقاء بسبب قرابتهم وليس كفاءتهم، وهما يخلقان الوساطة عن طريق التمييز، فكلاهما نمط سلوكي ينطلق من دوافع ذاتية قد تكون عنصرية، إقليمية، طائفية، تقوم على التفريق بين المواطنين، وهذا ما يؤدي إلى غرس العداء في النفوس المواطنين مع بعضهم البعض وإضعاف ثقتهم بشفافية الإدارة العامة الجزائرية.³

¹ عنتر بن مرزوق، مرجع سبق ذكره، ص . ص . 62 . 69.

² عنتر بن مرزوق، مرجع سبق ذكره، ص، 14.

³ إسماعيل محمد صادق، مرجع سبق ذكره، ص، 25.

خلاصة الفصل الأول:

نتيجة للمشاكل السابقة الذكر والمتعلقة بمختلف الجوانب الإدارية للإدارة العامة الجزائرية، أصبحت مهمة إصلاح الأخيرة شيء ضروري ولا بد منه؛ خاصة بعد انتشار كل آفات الفساد الإداري من إبتزاز، إختلاس، رشوة، بيروقراطية، سوء الخدمة، إهمال، والروتين... إلخ.

وهذه المشاكل كان سببها مرتبط بمختلف المراحل التي مرت بها الإدارة العامة الجزائرية؛ (ورثة نمط تسيير استدماري عن الاستدمار الفرنسي، وكذا الإنتقال من النمط الإشتراكي إلى الرأسمالي دون مراعاة بيئة الإدارة الجزائرية إذا كانت لها قابلية لذلك، بالإضافة إلى انعدام الأمن والاستقرار).

كل مظاهر الفساد الإداري السالفة الطرح، دفعت برجال السياسة إلى الأخذ ببرامج الإصلاح الإداري في الجزائر ولعل أهم شخصية هو الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، فجاءت فكرة الإصلاح بمجيئه سنة 1999م، وشملت مختلف القطاعات والجوانب الدستورية وخاصة ما يتعلق بالتسيير الإداري، حيث صرح في خطاب له موجه للأمم بتاريخ 29 ماي 1999م، على أن الدولة مريضة في إدارتها.

إضافة إلى ذلك منذ 2000م، وانطلاقاً من 2003م بدأت الدولة في التوجه نحو إنتشار الأنترنت ومحاولة تجسيد الإدارة الإلكترونية من خلال عصرنه قطاع العدالة 2003م ومختلف الإجراءات الضمنية فيه التي تمتد من 2003م إلى 2008م، وكذا القضاء على كل أوجه الفساد من خلال المصادقة على قانون مكافحة الفساد 2006م رقم 01.06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 م، وخلق هيئات مكافحة الفساد كالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهذا من أجل محاربة الأمراض الإدارية في الإدارة العامة و محاولة التخفيف من شدتها. وإدخال التقنيات الإلكترونية للإدارة الجزائرية وذلك إبتداءً من 2008م عن طريق "مشروع الجزائر الإلكترونية"، وبعد 2011م/2012م أي بعد إحتجاجات الربيع العربي؛ تم التصريح أيضاً بإصلاحات شاملة تمثلت في إصلاح الإدارة العامة الجزائرية من خلال قانون الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية وإصلاحات قانونية تسييرية شملت مختلف القطاعات، وهو ما سيتم التطرق إليه في الفصل الثاني بالموازاة مع التطرق لمضمون المناجمنت العمومي الجديد وكيفية إعتماده كمقاربة للإصلاح الإداري من جهة ومن جهة أخرى كيفية تهيئة البيئة لتحقيقه من خلال مختلف الإصلاحات التي قامت بها الجزائر.

الفصل الثاني:

مشاريع الإصلاح الإداري في ظل التوجه للمناجمنت العمومي الجديد في الجزائر

المبحث الأول: المناجمنت العمومي الجديد كمدخل للإصلاح
الإداري في الجزائر

المبحث الثاني: مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر

المبحث الثالث: العوائق القانونية والإدارية ومتطلبات
الإصلاح الإداري في الجزائر

المبحث الأول: المناجنت العمومي الجديد كمدخل للإصلاح الإداري

المطلب الأول: مفهوم المناجنت العمومي الجديد NPM

المطلب الثاني: مبادئ المناجنت العمومي الجديد NPM

المطلب الثالث: الإنتقال من التسيير البيروقراطي إلى المناجنت العمومي الجديد NPM

المبحث الثاني: مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

المطلب الثاني: آليات الإصلاح الإداري في الجزائر

المطلب الثالث: نتائج الإصلاح الإداري في الجزائر

المبحث الثالث: العوائق القانونية والإدارية ومتطلبات الإصلاح عن طريق نموذج

(N.P.M)

المطلب الأول: العوائق المتعلقة باللوائح القانونية

المطلب الثاني: العوائق المتعلقة بالجوانب الإدارية

المطلب الثالث: متطلبات فعالية الإصلاح الإداري من مدخل (N.P.M)

خلاصة الفصل

بحكم أن الظروف الخارجية والداخلية التي تدفع الجزائر إلى تبني سياسة تحسين خدماتها العامة عن طريق الإجراء بإصلاحات إدارية تتطابق والمعايير الدولية للإدارة العامة الحديثة؛ التي تقوم على مبادئ معينة، وهذا ما أدى بالجزائر إلى القيام بمشاريع الإصلاح الإداري عن طريق مرونة أنظمتها التشريعية والقانونية وتحديث، عصرنة الإدارة من خلال مشروع الإدارة الإلكترونية وتمديد هذا المشروع من أجل توسيع تطبيقاته على مختلف قطاعات والإدارات العامة في الجزائر، إضافة إلى ذلك الأخذ بمشروع الحضائر الالكترونية وهذا خدمة للمواطن ، وتنقسم دراستنا في هذا الفصل إلى ثلاث مباحث وكل مبحث ينقسم إلى مطالب حيث نتناول دراستنا مضمون المناجنت وكذا مضمون الإصلاح الإداري، و أهم نماذج الإصلاح الإداري على مستوى البيئة العالمية والأخذ بعين الاعتبار جهود الإصلاح في الجزائر وتقييمها وذكر معيقات وصعوبات التي تحول دون تطبيق المبادئ التي تقوم عليها الإدارة العامة الحديثة مع إعطاء أهم متطلبات لتجاوز هذه المشاكل والعقبات.

المبحث الأول: المناجنت العمومي الجديد كمدخل للإصلاح الإداري.

تجب الإشارة إلى أن من أهم نماذج الإصلاح الإداري نموذج التسيير العمومي الجديد (New public Management) الذي يعد إختصار لمجمل المذاهب الإدارية التي ظهرت ضمن أجندة الإصلاح في مختلف الدول من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD وهذا منذ بداية عام 1970م، فهو يمثل نموذج جديد للإدارة العامة حيث يدعوا إلى التحول من شكل الإدارات البيروقراطية إلى الإدارات ما بعد البيروقراطية من خلال التركيز على المرونة و تفويض السلطة وتحسين الأداء و إدارة الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات، تطوير المنافسة، الإختيار، تحسين نوعية التنظيم وتوفير خدمات متجاوبة ومطالب واحتياجات المواطنين الخ.

فمن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى مضمون المناجنت العمومي الجديد وأهم المبادئ التي يقوم عليها وإلى كيفية الإنتقال من التسيير البيروقراطي إلى التسيير الحديث من خلال وضع التزامات للإدارة العامة عن طريق إجراءات تتواكب التطور المتعلق بالإدارة العامة، إضافة إلى ذلك وضع مقارنة بين التسيير الكلاسيكي (الفيبري) والإدارة العامة الحديثة (N.P.M)، وكذا مقارنة بين

مهام المناجير ومهام الإداري في الإدارة الكلاسيكية، وكذا الأخذ بعين الاعتبار تجارب بعض الدول التي قامت بالإصلاح الإداري من خلال مبادئ الإدارة العامة الحديثة (N.P.M).

المطلب الأول: مفهوم (N.P.M)

○ **أولاً:** نشأة وتعريف (N.P.M) ظهر التسيير العمومي الجديد، تحت تساؤلات واستقهامات الباحثين، السياسيين و البيروقراط حول ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟ حيث تميزت هذه الفترة من 1960م - 1970م بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة، فالإصلاح وإعادة هيكلة المنظمات العامة وخدماتها يُحتم على الدولة تطوير طرق وآليات جديدة لممارسة التسيير في الجوانب التنظيمية التي هي دائمة في حالة تطور وتغير مستمر، NPM يعد كبرايديم " Paradigm " جديد لإصلاح الإدارة العامة التقليدية وتوجيهها نحو تعزيز كفاءتها وإنتاجيتها وتحسن قدرتها في تقديم الخدمات وتفعيل المسائلة كما تؤكد هذه المقاربة على توجيه النتائج بدلا من توجيه العمليات.¹

حيث يقوم هذا النموذج على إتجاهين : الإتجاه الأول الإقتصاديون (الإقتصاد المؤسسي الجديد) (new institutional economics) فقاموا بإدخال المنطق الإقتصادي في عمليات الحكومة، **جادل الإقتصاديون والعقلانيون** ؛ بأن الحكومة أو الدولة كانت كقيد لنمو وحرية الاقتصاد فدعوا إلى: تقليص تدخل الحكومة، وأن آليات السوق تؤدي إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية، وأشاروا إلى النموذج البيروقراطي في كونه لم يحدث توازن هيكلي في الحوافز كتلك الموجودة في السوق، ونادوا بحرية الفردية القصوى للأفراد وتوفير شروط الكفاءة، أما الإتجاه الثاني التسييريون (التسييرية الإدارية) (managerialism) فأدخلوا تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام، وعلى أساس هذين الإتجاهين ظهرت العديد من مذاهب الإصلاح، **المسيرون يروا**؛ أن تطبيقات ومبادئ تسيير القطاع الخاص من شأنه أن يحل مشاكل البيروقراطية في القطاع العام ويرون أن التسويق يغير في ثقافة ومهارات المدراء من خلال البحث عن الإمتياز الذي أظهر أن أفضل تسيير للشركات الأمريكية كان يعتمد على الهياكل العضوية للإدارة الإنسانية وأساليبها إضافة

¹ طارق عاشور، " مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز التنافسية وكفاءات المنظمات الحكومية " ، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية ، العدد 01، 2012/2011، صص، 110، 111.

إلى بيئة ثقافية داعمة، ومنه نستنتج أن الأسباب الأساسية لظهور التسيير العمومي الجديد: **البيروقراطية**: يعتبر النموذج البيروقراطي مفهوم إيجابي من الناحية النظرية إلا أن تطبيقه يتولد عنه مشاكل خاصة في ظل إقتصاد المعرفة والعولمة، حيث أنه أنتج أزمة ثقة وشرعية بين المواطن والإدارة العامة وهذا ما ساهم في محاولة إيجاد مبادئ جديدة لتخطي مساوئ البيروقراطية ومنه أدى إلى ظهور التسيير العمومي الجديد.¹

تراجع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية : بحكم أن في منتصف السبعينات عرفت معظم الدول المتقدمة أزمة حادة في إقتصادياتها ، تعود بوادرها إلى نهاية الستينات ورغم كل محاولات الإصلاح إلا أن القرارات المطبقة لم تعطي نتائج فعالة ؛ وتمثلت أعراض هذه الأزمة لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة على إعتبار أن هذا الفكر كان يقوم على تعاضد دور الدولة وأثره على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار وإنتشار أزمة فلا إقتصاديات الغربية وهذا ما ساهم في بروز إتجاهات فكرية تدعو إلى تقليص دور الدولة الإقتصادي والاجتماعي ؛ لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة لنشاط من خلال فتح مجال الخصوصية، وآليات السوق المنافسة وهذه العوامل لعبت دور هام في تغيير آلية ضبط الإقتصاديات وهو الأمر الذي ساهم في ظهور عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية، وهذا ما دفع إلى ظهور التسيير العمومي الجديد كآلية جديدة تضمن تلبية حاجيات المواطنين بأكثر فعالية.²

تأثير النظريات الحديثة : إن العديد من النظريات الحديثة واكبت الفكر الليبرالي ولها تأثير كبير على عمليات التسيير في القطاع العمومي، منها **نظرية تكليف عقد الصفقات**؛ التي من خلالها تم الإهتمام بالمنظمات وكيفية تسييرها من خلال لجوئها في بعض الحالات إلى عقد صفقات داخلية، دون اللجوء إلى ميكانيزمات السوق وإضافة إلى ذلك حول تقديم الخدمات العمومية ، **ونظرية الوكالة**؛ التي تنظر إلى المنظمة على أنها مجموعة علاقات بين المالك والمسير الذي في أغلب

¹ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية العدد 14، ديسمبر 2013، ص، 192.

²ليلي بن عيسى، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة جامعة محمد خيضر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، (جامعة محمد خيضر بسكرة): كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي التسيير، 2005/2006م)، ص، ص، 46، 47.

الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة في تسيير المنظمة وهي تساعد المرافق العامة على إعادة تنظيمها من خلال تحديد صلاحيات المسيرين وضمان الشفافية ورفع الكفاءة وفعالية أداء المسيرين والتسيير الدقيق للتكاليف.¹

نشأة المناجنت العمومي الجديد نظرياً : فكان المنطلق النظري المناجنت العمومي الجديد

بداية كمنظريات متأثراً بالنزعة الليبرالية التي تتأهض تدخل الدولة في عالم الاقتصاد وتدعوا إلى إصلاحه، خاصة بعد الأزمة الاقتصادية والمالية التي عرفت الولايات المتحدة الأمريكية ومختلف الدول الصناعية وكذا بعد أزمة النفط 1973م، التي أدت إلى إختلالات في المؤسسات العمومية التي كانت تركز على الوسائل أكثر من فعالية النتائج، مما أدى إلى ظهور نظرية تدعوا إلى إدخال مبادئ المناجنت على سياسات المؤسسات العمومية من أجل إصلاحها، من خلال الاستفادة من آليات التسيير في القطاع الخاص وتطبيقها في القطاع العام، ومن هنا كانت نشأة المناجنت العمومي الجديد نظرياً في (70) السبعينات، فظهر في بريطانيا تحت شعار رئيسة الوزراء (مارغريت تاتشر)، (المرأة الحديدية) التي اهتمت بنتائج المؤسسات العمومية.²

فلقد تجسدت، مبادئ المناجنت العمومي في مشاريع الإصلاح المتعلقة بالإدارة العمومية في

الو.م.أ ، والدول الأنجلوسكسونية (نيوزلندا، بريطانيا، سويسرا،...) وذلك بداية الثمانيات(80).

❖ تعريف المناجنت العمومي الجديد (N.P.M):

يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية (Dictionnaire Suisse de Politique Sociale) التسيير العمومي الجديد بأنه: " اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلوسكسونية وانتشر لاحقاً في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCED وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص؛

¹ ليلي بن عيسى ، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مرجع سبق ذكره، 193 .

² سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض الدول الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الو.م.أ)، (جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2015/2014) ، ص 128.

بهدف تحسين ومعالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستواه الكفاءة و الفعالية¹

كما عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) بأنه: *new paradigm*، "نموذج جديد" يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام وتقليل المركزية، ويدعو لهذا النموذج إلى : التركيز على النتائج من حيث الكفاءة والفاعلية وجودة الخدمة، استبدال الهياكل الهرمية والمركزية بأنظمة وهياكل لا مركزية حيث تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العامة أقرب ما يكون للمواطن الذي له حق إبداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة فتكون عملية إتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد وتقديم الخدمات أقرب إلى نقطة التسليم أو تقديم الخدمة ، منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العام، و وضع أنظمة تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة، زيادة الإهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العامة من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية وتبنى مفهوم المنافسة وتعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها، وتمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات التي تعد على مختلف المستويات.²

والتسيير العمومي الجديد كان كنتيجة لعدم فعالية التسيير الكلاسيكي مع ما يوافق التطورات أدى إلى إيجاد نموذج أو نمط يعرفه بعض علماء الإدارة على أنه تسيير جديد حيث يرى:

« françoix xavier merrien »: بأنه: "إدخال في الإدارة العامة قيم وأنماط تسيير عمل المؤسسة الخاصة وإدخال تقنيات مستوحاة من السوق".

« jacque chevallier »: بأنه: "يهدف إلى نقل الأساليب التسيير الخاصة إلى المجال العمومي، تحويل نمط الإدارة، تقوية مسؤولية المسيرين وتحسين العلاقة مع المواطنين".

¹ Dictionnaire suisse de politique souale ,(www. Sodallinfo. ch /cyi-bin/dicopoddo/show.

Cfim? :d=530) consultéle 07/02/2005.

²ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مرجع سبق ذكره، ، ص، 191.

« pollitt ; c »: يرى أن الكلمات الدالة على التسيير العمومي الجديد منها: ميكانيزم السوق، اللامركزية، تحسين النوعية والجودة".¹

ومنه نستنتج أن المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه التسيير العمومي الجديد هو تسيير الحكومة كمؤسسة خاصة من خلال وتقييم النتائج، تبسيط العمليات، إيجاد ميكانيزم للتحفيز مع تطوير الرقابة و التركيز على الأداء، والأداء هو مجموع الفعالية والفاعلية.²

والعلاقة بين الفعالية والفاعلية: الفعالية: هي تحقيق الأهداف باستعمال الموارد المتاحة أما **الفاعلية:** هي تحقيق الأهداف من خلال الاستعمال الأمثل للموارد ، أي تقليص التكاليف والحد من تبذير الموارد.³

❖ خصائص التسيير العمومي الجديد N.P.M:

▪ 1992_Gaebler 1997 (تغيير في آلية الحكومة، تغيير في أسلوب الإدارة، تقليص دور الدولة).

1-تغيير في آلية الحكومة: فيستدعي التسيير العمومي الجديد. تغيير البناء الهيكلي للحكومة من خلال:إعادة هيكلة للأقسام والإدارات ،إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة والمسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا والفصل بين السياسة وتقديم الخدمات ، فهود Hood 1991: يرى أنه يجب: تحسين الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الإستجابة للزبائن وممارسة المشاركة الإدارية، الإتجاه نحو آلية السوق واستخدام الموارد بأسلوب يتميز بالكفاءة.

2-تغيير في أسلوب الإدارة : يشمل ما يلي: _تبني القطاع العام الممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص والتي تتضمن استخدام نموذج التسيير، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النفوذ ، قياس الأداء والحوافز ، خدمة العملاء، الربحية، تقليل العمالة، التركيز على الكفاءة والفاعلية، الإنتقال من التحكم في المدخلات والأنظمة بإتجاه قياس المخرجات ، تفضيل الملكية

¹ نصيرة بطاط، " تسيير الإدارة العمومية الجزائرية بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي " ، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي : المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية ، جامعة البليدة ، (02)، ص394.

² سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض الدول الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الو.م.أ.)، مرجع سبق ذكره، 108 .

³ عبد الغفار حلفي، أساسيات إدارة منظمات الأعمال، الوظائف والممارسات الإدارية، (مصر: دار الجامعية ، 2006م)،ص23 .

الخاصة، أسلوب التعاقد للخدمات العمومية وإتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات، تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

3_تقليص دور الدولة : تخفيف القيود الحكومية على القطاعات الإقتصادية.¹

❖ وظائف المناجنت العمومي الجديد:

- 1) **الوظيفة الإستراتيجية: (Fonction Stratégique)** حيث يكون التسيير على أساس النتائج والإعتماد على التخطيط الإستراتيجي ، خصوصة المؤسسات العامة وإقامة الشراكة بين القطاع العام والخاص ، الفصل بين الوظائف السياسية والإدارية (التنفيذية)، عدم التركيز ، اللامركزية الإدارية، واستخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات الحديثة داخليا (يمكن للأنترنت مثلا: إزالة حواجز وعوائق الخدمات، تقييم الأداء، تبسيط الروتين الإداري).
- 2) **الوظيفة المالية: (Fonction Finance)** من خلال تخفيض عجز الميزانية على أساس البرنامج، المزيد من الشفافية في الحسابات، على سبيل المثال عن طريق إنشاء نظام المحاسبة التحليلية لمقارنة النتائج المتوقعة، و تسمح المحاسبة التحليلية كذلك بإظهار التكاليف المباشرة و غير المباشرة والمخفية بالنسبة للتجهيز أو بالنسبة للشؤون السياسية وإدارة الدولة.

- 3) **وظيفة التسويق: (Fonction Marketing)** من خلال تطوير و تنمية التسويق العام عن طريق المشاورات، التحقيقات، استطلاعات الرأي إلخ، واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة خارجيا (من أجل تواصل إتصال أفضل).

- 4) **وظيفة الموارد البشرية: (Fonction Ressources Humaines)** تخفيض القوى العاملة، المساءلة وتجهيز الموظفين (الطابع الفردي للأجر، المكافآت على أساس الأداء).²

❖ **وسائل المناجنت العمومي الجديد:** نبوت المنظمات الإدارية العامة الوسائل التي تولد تغييرات إيجابية على مستوى الوظائف من أجل تحسين أسلوب الإدارة فيها ؛ من خلال التفكير في نقل أدوات القطاع الخاص إلى القطاع العام الإداري، وإعادة النظر في العلاقات التي تحكم الإدارة

¹ بلال خلف السكارنة، التطوير التنظيمي والإداري، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط2009،1)، ص - ص . 100 - 109 .

² Viriato-Manuel Santo, Pierre-éric Verrier, le management public, (paris : Presses Universitaires de France, 3 édition 2007, Octobre), p ,49 .

العمومية بموظفيها ومستخدميها وكذا إعادة النظر في التسيير الداخلي و تتمثل أهم وسائل المناجنت العمومي الجديدة في: الوسائل النوعية، الوسائل الكمية¹

أ - **الوسائل النوعية: - الإتصال:** يعد أساس للربط بين مستويات الهيكل التنظيمي وموظفي الإدارة العامة في إطار الاتصال الداخلي ، وبين المنظمة وزبائنها (المستخدمين) في إطار الإتصال الخارجية، حيث يتعلق الإتصال الداخلي بعلاقات العمل بين الخلايا المكونة للمنظمة وكذا أساليب العمل (نظم المعلومات) من أجل التنسيق ومشاركة المعلومات لإتخاذ القرارات². ويتعلق الإتصال الخارجي بعلاقات العمل بين المنظمة وبيئتها الخارجية من خلال تطبيق قواعد التسويق في الأجهزة الإدارية العمومية ومنه المنافسة في تقديم الخدمة للزبون.

ب - **الوسائل الكمية: - المحاسبة التحليلية والميزانية:** إثر تطبيقها في القطاع الخاص ارتقل تطبيقها تدريجياً في قطاع الخدمات، أين أصبح يطلق عليها بمحاسبة المناجنت³.

- **إدارة الموارد البشرية:** يعد المرئع الرئيسي لكل منظمة تسعى إلى تحقيق

التطور والعصرنة، كون أن المورد البشري هو أهم عوامل الإنتاج بحكم أنه المسؤول عن التسيير الحسن للموارد المالية والمادية، وهو المسؤول عن تحقيق أهداف المنظمة ، فهو الركيزة الأساسية في الفكر الإداري الجديد وبموجبه يتم خلق القدرة على المنافسة، وهو المصدر الحقيقي لتكوين القدرات التنافسية واستمرارها، ويبرز دوره في كل عنصر من عناصر القدرة التنافسية للمنظمة⁴.

يتمثل الجانب التطبيقي لمبادئ المناجنت العمومي الجديد في مشاريع الإصلاح الإداري التي لجأت إليها الكثير من الدول ؛ حيث سعت إلى تطبيق نماذج مختلفة تتناسب مع بيئتها وم ستوحاة من النموذج الإصلاحي الذي جاءت به منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (O.C.D.E) ، وعرفت نماذج الإصلاح بعدة تسميات منها: **الإدارة العامة الجديدة، أنموذج ما بعد البيروقراطية، أنموذج**

¹ سلوى تيشات، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض الدول الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الو.م.أ.)، مرجع سبق ذكره، 142 .

² أحمد خطيب، عادل سالم معالجة، الإدارة الحديثة، نظريات واستراتيجيات ونماذج حديثة، (عمان : النشر والتوزيع، ط 1، 2009 ،ص،ص،311، 312.

³ سلوى تيشات ، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض الدول الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الو.م.أ.)، مرجع سبق ذكره ، 151.

⁴ علي السلمي ، إدارة الموارد البشرية، (القاهرة: دار عزيز للطباعة والنشر) ،ص، 21.

الإدارة العامة المبني على نظام السوق ، أنموذج إعادة إختراع الحكومة ، أنموذج الخدمة العامة الحديثة.

➤ ومن أهم التجارب الرائدة في التسيير العمومي الجديدة:

(أ) تجربة الولايات المتحدة الأمريكية: قامت الحكومة الفدرالية إلى تبني نموذج إعادة إبتكار الحكومة أو إختراع الحكومة، سنة 1993م، وتضمنت حركة الإصلاح هذه : (أن الفعالية تعتبر أساسية بالنسبة للحكومات التي يتعين عليها إنتهاج سياسات منظمات الأعمال) ؛ من خلال إعطاء مرونة في التفاعل بين الموظفين و المواطنين ، حث الحكومة على العمل مثل القطاع الخاص من أجل خلق المنافسة وزيادة الفعالية وتحسين الأداء. وهذا ناتج عن تغيير نمط التسيير كون أن العاملون في الحكومة ليسوا أساس المشكلة لكن النظام الإداري هو السبب، و يرى "ديمينغ:" "أن 85 % من المشاكل سببها الأنظمة الإدارية و 15 % ناجمة عن الأفراد".¹

فالإصلاحات التي قامت بها الحكومة الفدرالية تهدف إلى: محاربة التشكيلة البيروقراطية بالدرجة الأولى، الإهتمام بالمستخدمين بالدرجة الأولى ، خصوصة المصالح الإدارية ، اللجوء إلى المقاوله الباطنية، إعتقاد أشكال جديدة للتنظيم داخل المصالح الإدارية، تحسين العلاقة بين الإدارة والموظف وكانت نتائج هذا الإصلاح وفق النقاط التالية: نجحت في تبني ثقافة التسيير وإدخالها لدى موظفي الإدارة من أجل التأثير إيجابا على سلوكهم ؛ بزرع روح المبادرة والمسؤولية وبلوغ النتائج، أي تغيير السلوك الإداري من الإلتزام بالقواعد إلى سلوكيات لا تعتبر القواعد هدف في ذاته بل تهتم بمستوى الأداء الذي يتم تقييمه على أساس النتائج المتحصل عليها ، إلا أن هذه النتيجة تجد حد من خلال متطلبات العمل بالميزانيات التي تحد من تفعيل النتائج ، نتيجة الإلتزام بالقواعد الغير المرنة، إضافة إلى أن الإصلاح كان له أثر على السلوك الإداري لكن عدم القدرة على البنى الإدارية يعد عائق هيكلي.

(ب) التجربة البريطانية : قامت بتبني أنموذج الإدارة العامة الجديدة، تم تطويره من طرف "كريستوفر هود" 1991م ، بدعم من الوزير الأول " توني بليير " حيث لا يختلف هذا النموذج عن

¹نور الدين حاروش، "الإصلاح الإداري بين المفهومين الغربي والعربي"، مجلة البحوث السياسية و الإدارية، جامعة الجزائر 03 كلية العلوم السياسية، العدد الثاني، ص، 33.

نموذج إعادة إختراع الحكومة من حيث المبادئ التي هي سبب الإصلاح وهذا الإصلاح يقوم على مواكبة العصر.¹

تعود بوادر ظهور المناجنت تطبيقاً منذ وصول " مارغريت تشار M. Teatcher " إلى السلطة سنة 1979م، عن طريق سياسات تسييرية تهدف إلى: تقليص نفقات الدولة وتوجيه الهيئات الإدارية على تحسين طرق التسيير الداخلي لمصالحها ، تغيير الهياكل الإدارية ، الإعتماد على التعاقد والخصوصة ، الإهتمام بمستخدمي المرافق العامة ، العمل على الليونة في العلاقة بين الموظفين والإبتعاد على التسيير البيروقراطي

(ت) التجربة الفرنسية: عرفت إصلاحات إدارية تتعلق باللامركزية عن طريق تحويل صلاحيات ومهام الإدارة المركزية إلى إدارة المجموعات المحلية و هذا سنة 1982م/ 1983م، جاءت بإصلاحات جديدة لإصلاح مصالح القطاع العمومي ؛ تقوم على براديم جديد و هذا سنة 1988م/ 1989م.²

حيث تناول الإصلاح النقاط التالية : - تجديد الخدمة العمومية: من خلال تجديد علاقات العمل و تطوير المسؤوليات وهذا من خلال إصدار تعليمة تتعلق بعصرنة الإدارة العامة معنونة: "تجديد الخدمة العمومية" ، و إنشاء ما يسمى " بمراكز المسؤولية " ، إضافة إلى تقييم البرنامج لتفادي الوقوع في الخطأ حيث يركز هذا على أدوات كمية للتسيير (المحاسبة التحليلية)، وكيفية (تعزيز الإتصال الداخلي و الخارجي) ، و هذا التقييم أيضاً من أجل ضمان الشفافية، إضافة إلى ذلك خدمة الزبائن و هذا من خلال إنشاء علاقة شراكة بين الإدارة العامة و المواطن بإعتباره مستفيد من الخدمة العامة، فعملت الحكومة على تعزيز الشفافية من أجل إشباع حاجات المواطن

ميثاق عدم التركيز 1992م: من خلال التقليل من التمركز بين الموظفين في العاصمة باريس و توجيههم إلى مناطق أجزاء في البلاد، و تقليص الإدارة المركزية ، هذا الميثاق هو عنصر تكميلي لعملية عصرنة القطاع العمومي الإداري و تحسين الخدمة العامة ؛ التي بموجبها يشارك المستخدم في تنظيم الخدمة و تقييم جودتها ؛ ما يؤدي إلى تحقيق مبدأ المستخدم الزبون.

¹ نور الدين حاروش، مرجع سبق ذكره، ص، 34.

² ليلى بن عيسى، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة جامعة محمد خيضر ، مرجع سبق ذكره، ص، 73.

- القانون العضوي المتعلق بقانون المالية (LOLF): تم إصداره في 01 أوت 2001م،

« **La loi organique relative aux lois de finance** »: يقوم هذا القانون على: التركيز

على النتائج و الحد من التبذير أي البحث عن الفعالية و تعزيز الشفافية في تقديم المعلومات المتعلقة بالميزانية ، فلم يتم تنفيذه حتى سنة 2006م، من أجل التنسيق بين كل الأنظمة الداخلية للوزارة مع القانون العضوي، فبداية عرف عدة عراقيل و صعوبات لكن يعتبر هذا شيء عادي كون أنها بداية التطبيق تعتبر مرحلة تجربة.¹

ومن أجل تقييم برامج التي أقرها (LOLF) ،حيث تمت مراجعة السياسة العامة من أجل تخفيض الإنفاق العام، و هذا من أجل ترشيد الإنفاق و تقديم أحسن خدمة بأقل التكاليف ، ومنه فبرامج الإصلاح في فرنسا ركزت على الإدارة بالنتائج و المشاركة، انطلاقاً من تحديث الدولة عن طريق (LOLF)، أين إتبع نمط تسيير جديد للميزانية.²

المطلب الثاني: مبادئ ونماذج التسيير العمومي الجديد

○ **أولاً: مبادئ المناجنت العمومي الجديد:** أثار مصطلح " التسيير العمومي الجديد " ،جدل:

- ففي إستعراض المفهوم إعترف **Barzelay** ؛ بأن (N.P.M)، كإتجاه دولي أثير عن طريق أول مقالتين (أوكوين Aucoin) 1990م، و (هود Hood) 1991م، حيث إعتبرا أن (N.P.M) "تعبير مختصر يستخدمه العلماء و المتخصصين لإشارة إلى أساليب و أنماط إدارة الخدمة العامة " .فقد عرف رواجاً في العقدين الأخيرين، أين خرج العلماء بنموذج جديد تحت اسم التسيير العمومي الجديد (N.P.M)، الذي هو مجموعة من مبادئ لإصلاح الإدارة العامة .

- فهذا النموذج بتجسيد في معظم التغييرات الهيكلية و التنظيمية و الإدارية التي تشهدها الخدمات العامة في بلدان منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OCDE) ، وهو يؤكد على الإنتقال من النموذج البيروقراطي إلى ما بعد البيروقراطي؛ أي من التسلسل الهرمي و الرقابة إلى الدعم و الابتكار، حيث إختلفت وجهات نظر المفكرين حول ما يتعلق بالمفهوم في ذاته و مبادئه و الأفكار

¹ Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan , Jean Pierre Lassale, « La sciences des finances publiques en mouvement », **MANUAL FINANCES PUBLIQUES**, 13 édition, P,31

² Frank Mordaco, « Lolf et Modernisation de l'Etat » , **LA REVUE DU TRESOR**, N°7, Juillet 2006, p553

التي يقوم عليها: فنجد غرونينغ Grunening لخص عناصر N.P.M، وجادل بورنيس Bronis المفهوم المعياري للإدارة العامة 1994م، بوليت pollit 1993م/ 1994م، أزيورن و غابيلر 1992 Osborn and gaebler م، هود Hood 1991م، دونليني Dunleavy 1994م.

* فنجد غرونينغ Grunening لخص العناصر التي نوقشت تحت عنوان (N.P.M) في الأدبيات المختلفة كالآتي: تقليص الميزانية، الخصخصة، الفصل بين التمويل و الإنتاج، التعاقد الخارجي استخدام رسوم المستخدم، العمل بالإيصالات، التركيز على مفهوم العميل المنافس، المرونة و الفصل بين السياسة و الإدارة، المساءلة على أساس الأداء، اللامركزية، قياس الأداء، تحسين المحاسبة، تحسين الإدارة المالية، مراجعة الأداء، الإدارة الإستراتيجية، تغيير نمط التسيير، إدارة شؤون الموظفين (على أساس الحوافز)، زيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات

* وناقش بعض العناصر الضمنية في ال N.P.M ، والتي لا تركز عليها مجمل الأدبيات منها: إدراج قيود الإنفاق في الميزانية، تحسين و ترشيد القضاء، تبسيط الهياكل الإدارية، تحليل السياسة العامة و تقييمها، ديمقراطية مشاركة المواطنين¹.

* أما بورنيس 1994 Bornis م، جادل على أن التسيير العمومي الجديد ، هو المفهوم المعياري للإدارة العامة التي تتألف من مكونات مترابطة هي: توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين، زيادة استقلالية المسيرين العموميين لا سيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية، قياس و مكافأة الأفراد على أساس تلبية الأداء للأهداف، إتاحة الموارد البشرية و التكنولوجية التي يحتاجها المسيريون لأداء نشاطاتهم بشكل جيد، إدراك المزايا التي قد تجر عن عامل المنافسة التشجيع على المنافسة، فتح المجال للقطاع الخاص في تنفيذ الأغراض العامة بدلا من الاقتصادية على القطاع العام.

أما "بوليت Pollit " يرى أن (N.P.M) ؛ هو عبارة عن إيديولوجية أو مجموعة مقاربات و التقنيات الإدارية الخاصة التي تم أخذها من القطاع الخاص الذي يهدف إلى الريح من أجل إصلاح القطاع العام، فهو يرى أن N.P.M يقوم على: لامركزية السلطة الإدارية في الخدمات العامة، تفكيك وحدة

¹ طارق عاشور، مرجع سبق ذكره، ص ،ص، 113، 114.

البيروقراطية التقليدية إلى وكالات مستقلة، إدخال آليات السوق، الفصل بين المشتري و الموفر، التأكيد على النوعية و الاستجابة لعملاء، أهداف الأداء توضع من طرف المسيرين المديرين.¹

*وحدد كريستوف هود Christopher hood سبعة (07) مبادئ المناجنت العمومي الجديد: تقسيم المنظمات الإدارية إلى وحدات ، إدخال آليات السوق في الإدارات العمومية لإضفاء المنافسة بين المنظمات العمومية و بين القطاع العام و الخاص ، إدخال أساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص إلى الإدارات العمومية و الإستفادة منها في مجال تقديم الخدمات العمومية، إعتقاد مبدأ التشاركية في الإدارات العمومية هذه المشاركة لها وجهين؛(الوجه الأول : يتمثل في تحديد الأهداف و إتخاذ القرارات أي الإعتقاد على اللامركزية في المنظمات العمومية / الوجه الثاني : يظهر من خلال إشراك المواطنين في عملية تسيير المرافق العمومية، يعتمد المناجنت العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج (المخرجات)، السعي إلى تحقيق الفعالية و الفاعلية في الأجهزة الإدارية للدولة و تحسين أدائها من خلال ترشيد إستعمال الموارد العمومية و التقشف في النفقات العمومية، التوجه نحو المواطن و اعتباره زبوناً يجب إرضاءه و العمل على تحسين علاقته بالدولة من خلال إنفتاح المصالح الإدارية على المستخدمين و التقرب منهم.²

*أما أوزبورن و غيبيلر *D.Osborne & T.Geabler*: يرى هؤلاء الباحثين أن التسيير العمومي الجديد يقوم على تجديد نشاط الدولة من خلال طابع المقاولاتية و يحددان عشر أسس و مبادئ تحكم دور الحكومة و هي: إضفاء مبادئ التنافس على القطاع العام ما ينتج عنه فعالية المرفق و جودة الخدمة و منه رضا العملاء، تدعيم رقابة التسيير، تقييم النتائج و التركيز عليها، رضى الزبون، إدارة الأزمات و التنبؤ بها، تحقيق الربح و تنمية الموارد، لا مركزية التسيير، إعتقاد ميكانيزم السوق، إعتقاد مبدأ المشاركة في التسيير و المرونة، التركيز على الحوافز.

¹ نادية عطار، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام - التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، (جامعة تلمسان أبي بكر بلقايد : كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،تخصص تسيير المالية العامة ، 2015/2014)، ص، 84 .

² سلوى تيشات، "المناجنت العمومي كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية، دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية" ، *المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية* ، جامعة قاصديمرياح ورقلة 2018/05/20، ص، 32 .

* كما أشارا إلى صعوبة تحقيقها في القطاع العام لإختلاف مصدر التمويل بين القطاع للعام و القطاع الخاص، فالمرفق الخاص يبنى على الصفقات الربحية و المرفق العام من الضرائب و التمويل الحكومي.¹

* **وحسب دافيد جيوك D.Giaque**: قام بصياغة المناجنت العمومي الجديد في ثلاث عشر (13) عنصر و هي: التنافس بين المصالح الإدارية، إنفتاح المصالح الإدارية على الزبون، التركيز على مخرجات النظام و آثاره الإيجابية دون التركيز على مدخلاته، تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم و الآفاق التي يتطلع إليها التنظيم و التخلي عن التسيير القائم على القواعد و الإجراءات الرسمية، تغيير النظرة لمتلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى زبون، التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل و محاولة إبعادها و ليس التسيير من منظور المشاكل بعد حدوثها، التسيير بإرادة تحسين الإيرادات و ليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال، تفويض السلطة للمستويات اللامركزية و تشجيع التسيير بالمساهمة، تبني ميكانيزم السوق كبديل للتقنيات التقليدية و الممارسات البيروقراطية، الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الإستراتيجية (أي المستوى السياسي) و مستويات التسيير العملي و التكتيكي أي المصلحة الإدارية، رفع مستوى الإستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها و بين الجهات الوصية، تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة و العقود من الجهات الوصية و كذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة و مستوى كفاءة التنظيم، تشجيع ربط علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.²

نستنتج أن النقاط المشتركة بين مختلف المفكرين حول المبادئ التي يقوم عليها المناجنت

العمومي الجديد: - جعل الدولة أكثر استجابة للمواطن من خلال اللامركزية و من خلال التعامل مع المواطن على أساس أنه زبون ما يتطلب تقديم له خدمة ذات جودة و نوعية / - التركيز على النتائج (المخرجات) بدل الوسائل (المدخلات) إعطاء قيمة لدافعي الضرائب من خلال شفافية الخدمات و التعاملات ما يضمن الكفاءة و الفعالية / - المرونة من خلال إتخاذ القرارات و تقديم الخدمات أي من

¹ صورية بوظيفة، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد، الوكالة الولائية للتشغيل، تبسة، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، العدد/التاسع، جوان 2018م، ص،ص، 767، 768.

² ليلى بن عيسى، الحكم الراشد كأحد أهم مقومات التسيير العمومي الجديد، مرجع سبق ذكره، ص، 196 .

خلال إنتقال الس لطة إلى نقطة تقديم الخدمة/ الإستجابة للعملاء و إدخال المنافسة للخدمة العامة/
تعزيز الشفافية والمساءلة .

وفي الأخير تستنتج أن NPM هو طريقة و نمط تسييري قائم على تحسين الخدمات من خلال قياس الأداء و تقييمه، منح استقلالية للمسيرين العموميين، تحسن الإدارة المالية، و المحاسبية، اللامركزية، إدارة الموارد البشرية و تمتيتها و إتاحة التكنولوجيا و التشجيع على المنافسة، و هذا لضمان فعالية في تقديم الخدمة العامة ذات جودة عالية ، ولا يتحقق هذا الأمر إلا عن طريق الرقابة.

المطلب الثالث: الإنتقال من البيروقراطية إلى NPM في الجزائر

○ أولاً: الإلتزامات الجديدة على الإدارة العامة لتطبيق (N.P.M) في الجزائر.

إن إنتقال الإدارة العمومية من التسيير البيروقراطي إلى المناجنت العمومي الجديد، سوف يغير من وضعية الإدارة العمومية لأنه سيعطيها صبغة جديدة، أي إدخال مبادئ إدارة الأعمال إلى الإدارة العمومية وهذا ل: التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية، توجيه مهام الإدارة العمومية في إتجاه جديد، تحويل المهام إلى أهداف و إستبدال مصطلح المهمة بمصطلح الحرفة، تحسس الموظفين العموميين بالمسؤولية، السعي لتحقيق الفعالية و الفاعلية و الإدارة العمومية، التقرب من المواطن، السرعة، المرونة (المرونة من خلال دمج المنطق القانوني و منطق المناجنت)، البساطة (من خلال تبسيط إجراءات العمل)¹.

و في الأخير نستنتج أنه يمكن للإدارة أن تستخدم العديد من التقنيات و المناهج من خلال تنمية طبقة من المسيرين ذوي كفاءة عالية يوضعون في إدارة المناصب الإستراتيجية و يساعدون في إدخال العديد من التقنيات التسييرية للإدارة العمومية.

○ ثانياً: المقارنة بين الإدارة الفيبيرية (التسيير البيروقراطي) و الإدارة الحديثة (التسيير

العمومي الجديد)

¹ سلوى تيشات، المناجنت العمومي كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية، دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية ، مرجع سبق ذكره، ص، ص، 536، 538.

الجدول رقم (02): جدول المقارنة بين الإدارة البيروقراطية والإدارة العامة الحديثة

عوامل المقارنة	التسيير العمومي الحديث	التسيير العمومي التقليدي
الهدف	- التركيز على النتائج - إرضاء العملاء (المواطنين) - البحث عن الفعالية و تحسين الأداء	- إحترام القواعد و الإجراءات القانونية(المراسيم، المناشير، التعليمات... الخ) - التركيز على العمليات
التنظيم	- لا مركزية القرارات - تفويض الصلاحيات - هيكل تنظيمي شبكي	- مركزية القرارات - الهيمنة الإحتكارية - هيكل تنظيمي هرمي
الفصل بين المسؤولية السياسة و الإدارية	- الوضوح و عدم التداخل (واضحة)	- عدم الوضوح و التداخل (غامضة)
تنفيذ المهام	- الاستقلالية	- التخصص - تقسيم العمل
التوظيف	- التعاقد (عن طريق التعاقد)	- المسابقات (عن طريق المسابقة)
الترقية	- الجدارة - الترقية حسب الاستحقاقات و الأداء	- الأقدمية - الترقية في الدرجة، الترقية في الرتبة
الرقابة	- مؤشر الأداء	- مؤشر المتابعة
نموذج الميزانية	- تركيز على الأهداف	- تركيز على الوسائل

المصدر: من إعداد الطالبة؛ بالإعتماد على طارق عاشور ، مرجع سبق ذكره، ص،112.

التعليق: ومن خلال الجدول أعلاه نستنتج أن هناك إختلاف بين الإدارة التقليدية والإدارة العامة الحديثة ، من حيث الهدف ،التنظيم ، الفصل بين المسؤوليات السياسية والإدارية، التوظيف، الترقية، الرقابة، نموذج الميزانية، ومنه التسيير العمومي التقليدي يقوم على الوسائل و التسيير العمومي الجديد يقوم على النتائج.

○ ثالثاً: المقارنة بين مهام المسير في الإدارة البيروقراطية و مهام المناجير في الإدارة الحديثة

الجدول رقم (03): جدول المقارنة بين مهام المسير في الإدارة البيروقراطية ومهام المناجير في الإدارة الحديثة

مهام المسير في الإدارة التقليدية	مهام المناجير في الإدارة الحديثة
<ul style="list-style-type: none"> - تخطيط العمل و برمجة السلوكات المقررة - تقسيم العمل و توزيع المهام و تنظيم الموارد - مراقبة مدى إحترام اللوائح القانونية - التركيز و عدم تفويض المهام و المسؤوليات - المحافظة و العمل على استقرار المنظمة 	<ul style="list-style-type: none"> - تحسين السلوكات المنتظرة و توكي الآليات لذلك - تقييم العمل و توزيع المهام و تنظيم المواد و التنشيط و التحفيز لتحقيق أهداف المنظمة - مراقبة مدى تحقيق النتائج و الأهداف - يقوم بتفويض المهام و المسؤوليات - يعمل على قيادة التغيير و تحسين النتائج

المصدر: من إعداد الطالبة بالإعتماد على طارق عاشور، مرجع سبق ذكره، ص، 113 .

التعليق: من خلال الجدول أعلاه نستنتج أن هناك إختلاف في مهام ودور كل من المسير في الإدارة التقليدية (مدير)، والمسير في الإدارة الحديثة (المناجير)، ومنه للإنتقال من التسيير التقليدي إلى المناجنت العمومي الجديد يجب تغيير مهام المسير وتكيفها مع متطلبات المناجنت

المبحث الثاني: مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر.

تعود مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر إلى مختلف مراحل تطور التنظيم الإداري في الجزائر؛ حيث في كل مرحلة تعرف الإدارة الجزائرية سياسات إصلاحية جديدة إلا أن بروز الإصلاحات الإدارية خاصة ضمن الإصلاحات الشاملة من جهة ومواجهة الفساد من جهة أخرى التي عبر عنها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة إلى سنة 1999 م، حيث صرح رئيس الجمهورية عن حالة الفساد في خطاب موجه إلى الأمة في 29 ماي 1999م قائلا:

" إن الدولة مريضة معتلة، إنها مريضة في إدارتها مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ و السلطة و عدم جدوى الطعون و التظلمات، مريضة بالإمتهادات التي لا رقيب عليها و لا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة و نهبها بلاناه ولا رادع، كلها أعراض أضعفت الروح المدنية لدى الأفراد و الجماعات و أبعدت القدرات، و هجرت الكفاءات، و

نشرت أصحاب الضمانات الحية و الإستقامة و حالت بينهم وبين الإسهام في تدبير الشؤون العامة و شوهت مفهوم الدولة و رعاية الخدمة العمومية و ما بعده تشويهه....¹

فتعاني الإدارة العامة الجزائرية في جانب التسيير عدة نقائص و صعوبات منها تسارع تطور التشريعات و تداخلها و كذا عدم القدرة على التحكم في النفقات و إرتفاع تكلفة خدمتها و لهذا كان لزاماً على الإدارة بالتوجه إلى تبني مبادئ المناجنت العمومي الجديد للخروج من أزمتها التسييرية، و باعتبار التسيير العمومي الجديد نموذج أومدخل عملي للإصلاح الإداري، فهنا تجب الإشارة إلى التمييز بين الإصلاح الإداري و التسيير العمومي الجديد (N.P.M) ، بحيث أن الإصلاح الإداري يمثل جملة التدخلات الرامية إلى تحقيق أهداف معينة في حين أن التسيير العمومي الجديد هو استخدام نمط معين في الإدارة للتأثير في أهداف الإصلاح الإداري و تعزيز الكفاءة و الفعالية في الإدارة العامة، وعليه قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب: مفهوم الإصلاح الإداري، آليات الإصلاح في الجزائر، نتائج الإصلاح الإداري في الجزائر.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

○ أولاً: تعريف الإصلاح الإداري والعوامل الدافعة له

▪ الإصلاح الإداري: أ-الإصلاح:

- الإصلاح لغة: صلح يصلح صلاحًا و صلوحًا.... و الإصلاح نقيض الإفساد والصلاح و المصلحة واحدة المصالح ؛ من أصلح يصلح إصلاحًا وأصلح الشيء بعد فساده أي أقامه.

- الإصلاح اصطلاحاً: هو العمل في سبيل العلاج والخير وعكس الخير والعلاج هو الخبث والشر

ب- إداري:

_ مشتقة من الحقل الإداري أدار أو وجه أو أشرف وراقب أو أعان².

ج- الإصلاح الإداري:

¹ إبراهيم بن داود، الإصلاحات الإدارية بين مقومات الحكم الراشد وأسس المواطنة الصالحة ، مجلة أبحاث المجلد الثاني/ العدد الثاني ديسمبر 2017م، جامعة زيان عاشور ، ص، 59 .

² طارق المجذوب، الإدارة العامة ،الوظيفية العامة و الإصلاح الإداري، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002م)، ص، 111

_ يعرف قاموس أوكسفورد البريطاني الإصلاح بأنه: " إزالة المساوئ والتجاوزات في السياسات أو جعلها على نحو أفضل عن طريق إزالة أو التخلي عن النقائص والعيوب والأخطاء"¹.

- عرفت هيئة الأمم المتحدة في إحدى دراستها الإصلاح الإداري بأنه: "الإستخدام الأمثل والمدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما، من أجل تغيير أهدافه وبيئته وإجراءاته وتطويره لتحقيق أهداف تنموية"².

- عرف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة بجامعة "ساسكي" البريطانية سنة 1971م: "عملية الإصلاح الإداري على أنه حصيلة المجهودات ذات الإعداد الخاص، التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة، من خلال إصلاحات على مستوى نظام الجمعية أو على الأقل من خلال معايير لتحسين عنصر أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية، الأفراد والعمليات"³.

ومنه مفهوم الإصلاح الإداري له معنيين مختلفين:

1-يعني التغيير الإداري: هو مجموعة من التعديلات والممارسات التي تحدث على مستوى الوحدات الإدارية والعلاقات بين البيروقراطية والمجتمع.

2-يعني التحديث الإداري: يتعلق بالبلدان النامية ويعني نقل تكنولوجيا الإدارة الغربية لهذه الدول.

- ويقول الأستاذ الدكتور احمد رشيد الإصلاح الإداري: " يقترن بالنظرة المتأنية والأسلوب التدريجي المرهلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من واقع التغيير وآثاره"

¹ أحلام فوغالي، التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية، الأمم المتحدة وكالاتها المتخصصة أنمونجا، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، (جامعة الحاج لخضر، باتنة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، تخصص إدارة دولية، 2012م/ 2013م)، ص10.

² عبد الحاكم عطوات، الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، (جامعة قاصدي مرباح ورقلة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015م، 2016م)، ص، 20 .

³ رافيق بن مرسل، مرجع سبق ذكره، ص، 25، 26 .

ومنه نستنتج أن الإصلاح الإداري: يعني إدخال تعديل في تنظيمات إدارية قائمة أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك.¹

- وقد حدد الدكتور محمد مهنا العلي بعض تلك الوسائل الأساسية والأساليب والإجراءات فذكر منها مثلا: إنشاء لجان مؤقتة لدراسة عيوب الجهاز الإداري، الإستعانة بالخبراء، إنشاء هيئات فنية دائمة ومتخصصة ومؤهلة في مسائل التنظيم الإداري وغيرهذه من الأساليب والوسائل.²

ومنه نستنتج أن للإصلاح الإداري مفهوم شامل (كلية) حديث و مفهوم جزئي تقليدي: أ- الإصلاح الإداري بالمفهوم التقليدي (الجزئي): يرتبط بظهور المدارس التقليدية حيث يمس الهيكل و القوانين، يهتم بالجوانب التنظيمية والهيكلية لتحقيق أهداف التنمية الوظيفية .

ب- الإصلاح الإداري بالمفهوم الحديث (الكلي): يرتبط بالجوانب التنظيمية والهيكلية بالإضافة إلى دور الفرد في الإدارة ومحيطها وعلاقة الأخيرة ببيئتها والمستفيدين منها، وبهذا المعنى والذي يعد المعنى الحقيقي للإصلاح الإداري يتماشى مع مبادئ المناجمنت العمومي الجديد

• كما أن المفهوم الإصلاح الإداري يتداخل مع مفاهيم عديدة منها:

التطوير الإداري يعني: عرفت شعارات الأمم المتحدة التطوير الإداري على أنه: " المجهودات المصممة خصيصاً، لتحقيق تغيرات أساسية في نظام الإدارة العامة من خلال عمليات تطويرية شاملة أو على الأقل من خلال الإجراءات لتحسين واحد أو أكثر من مكوناته الرئيسية مثل الهياكل، الأفراد، الإجراءات.³

التنمية الإدارية: ورد في المعجم الإداري أن التنمية الإدارية هي مصطلح على مهام التنمية الإدارية والتي تتمثل أساساً في تطوير الوسائل والأساليب الإدارية للتنمية الوطنية وتختص العمليات بتطوير الأداء الإداري للأجهزة الإدارية وتحدد الكيفية والأساليب التي تؤدي إلى تطوير القدرات الإدارية.⁴

¹ زيد بن محمد الزماني ، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري ،(المملكة العربية السعودية: دار الصميعي للنشر والتوزيع، ط 2004، م1)، ص،ص، 40،41 .

² محمد مهنا العلي، الوجيز في الإدارة العامة، (جدة: الدار السعودية للنشر)، ص، 232.

³ عبد الحاكم عطوات، مرجع سبق ذكره، ص، 23.

⁴ سمير الشويكي، المعجم الإداري،(الأردن: دار أسامة للنشر و التوزيع، 2006)، ص، 119 .

الإصلاح الإداري: يعني مجموعة الإجراءات الهادفة إلى إزالة مشكل في النظام الإداري، أي يأخذ طابعاً زمنياً ومكانياً، حيث يبدأ ببداية هذا الخلل وينتهي بنهايته، **أما بالنسبة للتطوير الإداري:** بعد عملية ميكانيكية تقوم على تطوير النظام الإداري من أنظمة وهياكل وطرق وأساليب وتقنيات، **التحديث الإداري:** تأتي مرحلة التحديث الإداري بعد التطوير عن طريق نقل تكنواوجيا من الخارج، ومنه نستنتج أن التطوير الإداري يلزم الإصلاح الإداري، حيث يعتبر الإصلاح الإداري نقطة الإنطلاق والتوجه نحو تطوير النظام الإداري من خلال إزالة الخلل وبعدها إدخال التحديث.¹

▪ **العوامل الدافعة للإصلاح الإداري:** تعود دوافع تغيير أساليب التسيير في الإدارة العامة الجزائرية إلى دوافع داخلية و خارجية:

* الوصول إلى تحسين مردودية وجودة الخدمة المقدمة للمواطنين من خلال الإستفادة من التكنولوجيا العالمية والبحث العلمي وكل مستجدات في مجال الإدارة من خلال: محاربة أساليب التسيير الكلاسيكي في ظل قصور الإدارة وسوء علاقتها بالمواطن، تزايد الإهتمام بضرورة تحسين وعصرنة التسيير العمومي في ظل الثورة التكنولوجية، الإحساس بضرورة التغيير والإصلاح بناءً على ظهور ما يلي: تضخم ظاهرة البيروقراطية داخل الإدارة، تعقد الإجراءات الإدارية

* التغيرات البيئية العالمية الدافعة للإصلاح الإداري خاصة التكنولوجية منها فمنذ الثمانينات هناك عدة مظاهر ساهمت في إحداث الإصلاح الإداري في المنظمات العمومية منها: سيطرة الأفكار الليبرالية والنيولبرالية القائمة على التحديث و التطوير، العولمة وتأثيرها، دور المنظمات الدولية في الإصلاح الإداري وعلى رأسها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNVD1996)، في مجال التنمية الإدارية الذي جاء بعدة إصلاحات إدارية وتقنية على المستوى الكمي والكيفي في إطار برنامج تحديث الإدارة والمتمثل في تعزيز اللامركزية.، دور المؤسسات المالية الدولية المانحة في الإصلاح الإداري من خلال مشروطيتها على الدول النامية.²

○ **ثانياً: مداخل الإصلاح الإداري ونماذجه:**

¹ موسى اللوزي، **التنمية الإدارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات**، (عمان: دار وائل للطباعة والنشر، ط1، 2000)، ص، ص، 44، 45.

² أحلام فوغالي، مرجع سبق ذكره، ص، 23.

1)_ مداخل الإصلاح الإداري:

أ) المدخل الشمولي: ينظر لعملية إصلاح الإدارة كجزء لا يتجزأ من أوضاع السياسة، الإقتصادية، الإجتماعية؛ حيث يرى هذا الإتجاه أن الجهاز الإداري كوحدة متكاملة على إعتبار أن الإدارة نظام مفتوح يتأثر بالعوامل البيئية المحيطة بها ويتفاعل معها، فهي تمتاز بلامح رئيسية هي: (المدخلات: من خلال الموارد المالية والبشرية المحيطة به/ العمليات: تحويل الموارد إلى خدمات ومنتجات/ المخرجات: النتائج على شكل خدمة أو سلعة للمجتمع/ التغذية العكسية: تصحيح الإنحرافات التنظيمية، وهذه العناصر تتأثر مع بيئة الإدارة وتؤثر فيها).

ب) المدخل الجزئي: ينظر لعملية الإصلاح الإداري على أنها ترميم لأجزاء الإدارة من خلال التركيز على إتباع أساليب جزئية مرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري، ويرى أنصار هذا المدخل أن الجهاز الإداري يجب أن يأخذ بمبدأ التدرج في الإصلاح ما يؤدي إلى إصلاحه الكلي فهو كتعديل للهيكل التنظيمية ويسعى هذا المدخل إلى تحقيق الأهداف التالية: إيجاد المشاكل الإدارية ودراستها وتحليلها وتحديد مصادرها و أسباب التخلف، والتعرف على أسباب التخلف الإداري وإيجاد أساليب الإصلاح من بين الإختيارات المناسبة والمتابعة و تقييم النتائج¹. تجدر الإشارة إلى أن المدخل الجزئي يكون من داخل المنظمة ذاتها ونتائجها ضيقة تخدم مصالح وإهتمامات محددة، أما المدخل الشمولي (الكلي) يكون من قبل لجان المركزية أو لامركزية متوزعة على الوزارات والقطاعات المختلفة وتوضع له خطة شاملة محددة لها نطاق أمني للتنفيذ.²

✚ كما تجب الإشارة إلى مراحل الإصلاح الإداري:

1- جمع المعلومات: تقترن هذه المرحلة مع أهم خطوات الإصلاح الإداري وأولها هي خطوة الإحساس بضرورة الإصلاح من خلال الوقوع في مشكلات تعيق النشاط الإداري ما يستدعي جمع معلومات حولها من أجل إصلاحها.

¹ رضا هاشم حمدي، الإصلاح الإداري، (عمان: دار الراجية للنشر و التوزيع، 2011م)، ص - ص - 18 - 21
² عقبه الحربي، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، (بسكرة: جامعة محمد بن خيضر: كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم التسيير، تخصص إدارة أعمال السنة 2010، 2009)، ص، ص، 31، 32.

2- **دراسة وتحليل الواقع المالي:** وهو بدوره يرتبط بخطوة وضع الإستراتيجية الملائمة للإصلاح الإداري التي تستدعي دراسة وتحليل للمورد المالي المناسب لها؛ من أجل معالجتها بالصورة المطلوبة.

3- **إتخاذ القرارات ووضع خطة العمل:** من خلال تحديد أهداف الإصلاح الإداري وتحديد المسؤوليات وهذا يقترن بتحديد الجهاز المسؤول عن الإصلاح الإداري التي تعد من أهم خطوات الإصلاح الإداري وكذا تحديد البرنامج الزمني اللازم لتنفيذ خطة الإصلاح.

4- **تقييم عملية الإصلاح والمتابعة:** من خلال العمل على معرفة مدى تحقيق الأهداف المطلوبة خلال فترة معينة ضمن متابعة دورية لعملية التنفيذ والتقييم وتوجيه الإصلاحات ، وهذا يرتبط أيضاً بخطوة وسائل تنفيذ عملية الإصلاح التي يقودها المتخصصون من خلال تمكينهم من ممارسة صلاحياتهم لقياس نتائج الإصلاح الإداري ومقارنتها مع الخطة المدروسة¹.

○ **ثانياً: نماذج الإصلاح الإداري:**

1- **نموذج إعادة تحديد أو إعادة اختراع الحكومة: (Reinventing government):** يتمثل في عملية تغيير تطوري حدثت في العصر الجديد في الو.م.ا و بعدها العديد من الأماكن الأخرى، حيث يمثل هذا النموذج حسب أوزبورن وغايلبر (David Osborne & Gaebler) بمثابة "رسم" عبارة عن إطار جديد للتسيير في القطاع العام، ويرتكز هذا النموذج على عشرة عناصر وهي: (المنافسة في تقديم الخدمة / مشاركة المواطنين للخروج من البيروقراطية / نجاعة الأجهزة الإدارية والتركيز على النتائج / الإنطلاق من الأهداف المخطط لها / توفير الخيارات للعملاء كمستهلكين (المواطنين) / تفاذي الأزمات قبل حدوثها وإدارتها/ العقلانية في الإنفاق / اللامركزية قبول الإدارة التشاركية / التركيز على آليات التسويق/ التركيز على التحفيز في القطاع العام والخاص .

2- **نموذج إعادة هيكلة /هندسة العمليات التجارية:**

(Reengineering or RBP (Reengineering businessse process)

¹ رضا هاشم حمدي، مرجع سبق ذكره، ص 26، 27.

يرتبط هذا النموذج " بمشال هامر و جامس (*Michael hammer et james*) " : يتمثل في إعادة التصميم الجذري والراديكالي في الأعمال والإجراءات لتحقيق التحسين وإتخاذ تدابير حاسمة لتطوير مؤشرات النجاعة كالجودة والتكلفة والخدمة والسلعة والإبتعاد عن التسيير الكلاسيكي ، كما يقوم نموذج إعادة الهيكلة على تكنولوجيات الإعلام والإتصال والحكومة الالكترونية¹.

3- نموذج التسيير العمومي الجديد: (*New public management*) : يتمثل في براديم جديد

لتسيير القطاع العام تمت الإشارة إلى مضمونه ومبادئه في المبحث السابق ، وهو إختصار لمجموعة من المذاهب الإدارية التي برزت ضمن أجندة وجدول أعمال الإصلاح في عدد من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OCED، إبتداءً من عام 1970 م .

وهو نموذج جديد للإدارة العامة يقوم على التحول من شكل الإدارات البيروقراطية إلى ما بعد البيروقراطية من خلال ما يلي: (وظائف في توجيه وتطوير المركز / تفويض السلطة و توفير المرونة / ضمان النجاعة والمراقبة و المساءلة / تحسين إدارة الموارد البشرية / تحسين تكنولوجيا الإعلام والإتصال / تطوير المنافسة والإختيار / تحسين نوعية التنظيم / توفير الخدمة بما يتطابق مع مطالب الجمهور².

المطلب الثاني: آليات الإصلاح الإداري في الجزائر.

تتفرع الدراسة في هذا المطلب حول قادة الإصلاح الإداري في الجزائر ومحاور الإصلاح

الإداري في الجزائر

○ **أولاً: قادة الإصلاح الإداري في الجزائر:** قام رئيس الجمهورية بتنصيب ثلاث فئات وهي:

1- **لجان الإصلاح:** منها لجنة إصلاح وهياكل الدولة ومهامها سنة 2000 م، تتكون من 70 عضو من موظفين ساميين ومسؤولين في المؤسسات الكبرى، جامعيين ومنتخبين ،كلهم يمارسون وظائف ذات مسؤولية داخل القطاع العام ؛ حيث قدمت اللجنة تقريرها النهائي حول مختلف ميادين الإدارة العمومية، الموارد البشرية والجماعات الإقليمية في 2001/07 م .

¹ أحمد بوشارب ، مدى نجاعة التسيير الإداري في الجزائر باعتماد نظام الحكومة الإلكترونية، أطروحة دكتوراه ، (جامعة الجزائر 03:

كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، تخصص إدارة الأعمال ، 2015م/2016م)، ص،ص، 117،118 .

² أحلام فوغالي، مرجع سبق ذكره، ص 24-25.

2- الوزارات: في مجال الإصلاح الإدارة العامة وعصرنتها، يعتبر كل وزير المسؤول المباشر عن ضمان السير الحسن للإصلاح وتحديث الإدارة و منهجية الإصلاح والتحديث حيث تبرز وزارتين:

أ) **وزارة الداخلية:** تساهم في قيادة الإصلاح والتغيير من خلال: تشخيص الإصلاحات القائمة ، إعطاء عروض مفصلة عن واقع الإدارات التقليدية (اللامركزية)، وتحديد النشاطات التي تحتاج إلى عدم تركيز إلى اللامركزية وواقع المسيرين المحليين، وكذا واقع تطور الخدمات العمومية المحلية والمسائل المتعلقة بالمالية المحلية .

ب) **وزارة المالية:** تساهم في كون أن كل عمليات الإصلاح، التحديث، التغيير، مرتبطة مباشرة بوزارة المالية مهما كان عمقها حيث تساهم هذه الوزارة في: ضمان التأطير المالي للإصلاحات الإدارية، هيكله قانون المالية حسب المتطلبات، التنسيق مع مختلف القطاعات التي يمسهما التحديث، تحديث المحاسبة العمومية¹ .

✚ **المديرية العامة للإصلاح الإداري: (D.G.R.A):** أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 192-03 المؤرخ في 28 أفريل 2003 م ، والذي حدد مهام المديرية وتنظيمها الذهني² .

كما صدر مرسوم رئاسي رقم 180-06 في ماي سنة 2006 م، يتضمن إحقاق المديرية العامة للإصلاح الإداري بوزارة الداخلية والجماعات المحلية بعدما كانت تحت سلطة الوزارة الأولى³ ليتم إلغاء هذا المرسوم الرئاسي بمرسوم رئاسي رقم 13-380 في 18 نوفمبر 2013 م⁴ .

¹ كريمة لغري، دور القيادة في التغيير التنظيمي، دراسة حالة تجديد الإدارة الجزائرية 1989م-2009م، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، (جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي وإداري، سنة 2009)، ص،ص، 228، 229.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أفريل 2003، يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 30، ص، 08.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 06-180، المؤرخ في 31 ماي 2005، يتضمن إحقاق المديرية العامة للإصلاح الإداري بوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 36، ص 06.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 13-380 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013م، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 06-180 المؤرخ في 31 ماي 2006م، المتضمن إحقاق المديرية العامة للإصلاح الإداري بوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية. العدد/ 58، ص03.

لتعود المديرية العامة مرة أخرى تابعة بالوزارة الأولى بعد صدور مرسوم تنفيذي رقم 14-194 المؤرخ في 03 جويلية 2014م، يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري¹.

حيث دمجت مع المديرية العامة للوظيفة العمومية تحت وصاية الوزير الأول وبعدها نص تطبيقي في 01 فيفري 2015 م؛ يحدد صلاحيات المديرية العامة للإصلاح الإداري. إضافة إلى ذلك تم: _ إنشاء وزارات منتدبة لدى الوزارة الأولى مكلفة بإصلاح الخدمة العامة بموجب مرسوم تنفيذي رقم 13-389 صدر في 19 نوفمبر 2013م؛ يحدد صلاحيات الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية².

_ إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي الصادر في 07 يناير 2016م، حيث جاء في المادة الأولى: "ينشئ لدى الوزير الأول المكلف بالداخلية مرصد وطني للمرفق العام يدعى " المرصد "، وعرفته المادة 2 على أنه: "هيئة إستشارية ويحدد مكانه بمدينة الجزائر".³

وحددت المادة 3 منه جملة من المهام الموكلة إليه نذكر منها ما يلي:

- إقتراح القواعد و التدابير الرامية إلى تحسين المرفق العام قصد تكييفها مع التطورات الإقتصادية والإجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام .

- إقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام .

وجاء في المادة 05 أن المرصد يكلف في مجال العصرية المرفق العام : بدراسة وإقتراح كل

تدابير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرية المرفق العام

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 14-194 مؤرخ في 03 جويلية 2014م، يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، العدد /41، الصادرة يوم 06 يونيو 2014م.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في 19 نوفمبر 2013م، يحدد صلاحيات الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد /59، ص 09.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي، رقم 16-03، مؤرخ في 07 يناير 2016م، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية العدد/02 مؤرخة في 13 يناير 2016، الصفحة 13.

،واقترح كل تدبير من شأنه أن يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال تكنولوجيا الحديثة للإعلام والإتصال وتعميمها، ويحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للإتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام ، وتحسين حصول المستخدمين على المعلومة وجمع آرائهم واقترحاتهم والرد على الشكاوي.

تتمحور مهام هذه المديرية في ثلاث وظائف أساسية وهي:

▪ **دراسة القواعد العامة** المتعلقة بتنظيم إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وعملها وتقديم إقتراحات للوزارات المعنية قصد التكيف مع التطور الإقتصادي و الإجتماعي وبهذه الصفة تكلف ب: (دراسة سير الإدارة العمومية وتقييمه/ تحقيق التوافق والتوافق بين الحاجات الإجتماعية والإقتصادية وتنظيم الجهاز الإداري/ إقتراح وترقية ودراسة كل تدبير من شأنه تطوير وتثمين الوظيف العمومي/ إبداء رأي تقني مسبق حول مشاريع القوانين أوالنصوص التنظيمية المتعلقة بتنظيم المؤسسات والإدارات العامة .

▪ **ترقية المناهج العصرية لتنظيم الإدارة العمومية** وعمله بهذه الصفة تكلف المديرية ب: (المبادرة بكل عمل يسعى إلى تجديد الإدارة العمومية وعصرنتها (NTIC) مع إدخال تقنيات جديدة للتقييم/ المبادرة بكل دراسة للإصلاح الإداري التي تباشرها مختلف الدوائر الوزارية/ توزيع كل دراسة أو وثيقة في هذا المجال على الإدارات العمومية.

▪ **ترقية كل تدبير يومي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن:** من خلال: (تعميم معرفة الإجراءات الإدارية/ السهر على تحسين ظروف إستقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم/ ترقية الأعمال الجوارية والإصغاء إلى مستعملي الخدمة العمومية¹ .

○ **ثانياً: محاور الإصلاح الإداري في الجزائر:**

تعددت حتميات تغيير وإصلاح الإدارة العامة الجزائرية من سياسية ، إقتصادية و إجتماعية ، وبناءً على ذلك انطلقت مختلف الإصلاحات عن طريق "تقرير إصلاح هياكل الدولة ومهامها 2001م" ، حيث قامت فلسفة الإصلاح الإداري في الجزائر على تحديث الإدارة العامة لتحسين

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل 2003م، المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري و تنظيمها، الجريدة الرسمية العدد/ 30، صادرة يوم 30 أبريل 2003، ص، 13 .

الخدمة العامة ، فشملت محاور الإصلاح الإداري الجانب القانوني والتقني والتنظيمي والهيكلية وهذا طبقاً لمبادئ الإدارة العامة الحديثة .¹

(1) إصلاح قانوني شامل للإدارة العامة الجزائرية

(2) تمديد "مشروع استراتيجية الجزائر الإلكترونية"

➤ إصلاح قانوني شامل للإدارة العامة الجزائرية:²

توجه المشرع الجزائري إلى تبني عقلانية التسيير بهدف تحقيق الفعالية ،الكفاءة واعتماد التعاقد والتفويض في المرافق العامة ؛ وهذا ما يعكس التحول نحو تحقيق مقتضيات التي تتجسد في آليات المناجنت العمومي الجديد، حيث تجسد ذلك في عدة نصوص قانونية تتمثل فيما يلي :

-المرسوم الرئاسي رقم 15_247 ؛ المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام ، وهذا لفائدة الخواص ؛ ما يرفع من فعالية التسيير بدرجة كبيرة. ما يساهم في تشجيع القطاع الخاص من جهة ومن جهة تقديم الخدمة العامة من خلال تفويضها للقطاع الخاص عن طريق الصفقات وبحكم أن القطاع الخاص يعامل المواطن كزبون ،يقدم له الخدمة بكل جودة وهذا من مبادئ المناجنت الجديد.

-قانون الولاية 12_07 والبلدية 11_10 ، وإشراك المواطن في الشؤون العمومية ؛ ما يضمن اللامركزية التي تعد أهم العناصر التي تقوم عليها الإدارة العامة الحديثة، إضافة القانون التوجيهي للمدنية رقم 06_06 لإدخال آليات حديثة توفر خدمة ذات جودة من خلال مشاركة المواطن في ذلك عن طريق التشاور ، اللامركزية ، التسيير الجوّاري .

-إصلاح الإدارة المالية والمحاسبية العامة للدولة ، من خلال إصدار القانون العضوي الجديد 18_15 ؛ بهدف عصنة القاعدة القانونية لميزانية الدولة وتعزيز العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، وإعداد ميزانية وفق النتائج والأهداف وليس وفق الوسائل المتاحة ، أي الانتقال من مقارنة قانونية

¹ République Algérienne Démocratique et Populaire, Présidence de la République, Rapport Générale du Comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, juillet 2001, p, p, 62, 63

² محمد أكل ، رقية عواشيرة، "إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، دراسة حالة الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، ص ، 38 .

إلى مقارنة تسييرية تعتمد على النتائج بدل الوسائل لغرض التسيير الفعال للمالية العمومية (يتم التفصيل فيه في الإطار التطبيقي).¹

-إصلاح الوظيفة العامة:²

عرف إصلاح الوظيفة العامة عدة مراحل تبدأ من 1962م، إلى غاية صدور الأمر 03_06 ، فبعد أن كانت تأخذ الجزائر بالنظام المغلق للوظيفة العامة لضمان استقرار الأخيرة في ظل مرحلة ما بعد الاستقلال ، وبحكم وضعها الصعب إضافة إلى تبنيها القوانين الاستعمارية التي لا تتماشى مع وضع مستقل ما أدى إلى ظهور إدارة ضعيفة وغير ناجحة وعاجزة عن التسيير والتنمية ؛ و بالإضافة إلى أن الوظيفة العامة هي المؤسسة العمومية التي تقدم خدمات للمواطنين أدى إلى انتشار البيروقراطية وانعكست سلباً على الوظيفة العامة.³

كان إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وفق مراحل تشمل المرحلة الانتقالية 1962م/1966م، أين تم إصدار أول قانون أساسي للوظيفة العامة الجزائرية ، وبعدها المرحلة من 1966م/1978م أين عملت الجزائر على التنسيق بين الهياكل التنظيمية والنصوص المنظمة لها ، إضافة إلى توحيد النظام القانوني لعالم الشغل بصدور القانون رقم 12_78 المؤرخ في 05 أوت 1978م القانون الأساسي العام للعامل .

إلا أنه قد واجه ذلك صعوبة التوحيد والتوفيق بين مختلف المهن والوظائف لاختلاف طبيعتها القانونية والعملية ما أدى بالمشروع إلى إصدار قانون رقم 11_90 المتعلق بعلاقات العمل الفردية ليتم الفصل بين فئتي العمال والموظفين.

من خلال ما نتج عن الأخذ بالنظام المغلق للوظيفة العامة (هو نظام يعتبر الإدارة مجموعة مستقلة داخل الأمة ، ويتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها وله حقوق وواجبات أي يتصف بالدوام والاستقرار)، قامت الجزائر بإصلاح الوظيفة العامة عن طريق الانفتاح على الأنظمة الحديثة لتطوير الوظيفة العمومية ، بتبني النظام المفتوح كاستثناء يركز على ما تقوم به الإدارة من أعمال

¹ محمد أكل، رقية عواشيرة، مرجع سبق ذكره، ص،40.

² عاشور ريمان ذبيح، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، (الجزائر : دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، 2010م)، ص، 22.

³ رضا مهدي، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 03_06، أطروحة دكتوراه في الحقوق، (جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة : كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2016م/2017م)، ص . ص . 75 . 77.

ومهام بواسطة موظفيها دون النظر في أوضاع الموظفين ومراكزهم القانونية ، فالنظام المفتوح للوظيفة العمومية يُكون بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية ؛ ويمثل التعاقد كصورة لنظام المفتوح.¹

فلندرجت عملية إعادة صياغة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في إطار المسار العام لعصرنة الدولة والحكم الراشد، باعتباره القاعدة الحقيقية والإطار الموحد لمجمل أسلاك الموظفين ، يستند التشريع الجديد للوظيفة العمومية على مبادئ أهمها:²

- مبدأ المرونة : يعد مبدأ أساسي للنظام الجديد للتوظيف العمومي ؛ كونه يضمن مرونة أكبر في التكفل بخصوصيات بعض أصناف الموظفين بسبب طبيعة مهامهم وظروف ممارستهم لها، وهذا عن طريق نظام التعاقد ؛ الذي يعتبر آلية لإضفاء المرونة على تسيير العنصر البشري بناءً على القانون الأساسي للوظيفة العمومية 2006م، يحتوي على نمط جديد للعمل يرتبط بالإطار القانوني لنظام التعاقد 03_06 من المواد 19 إلى 24 ، والإطار التنظيمي 308_07 المؤرخ في 2007/09/29م؛ يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين ، إضافة إلى النظام الإتفاقي كآلية جديدة لتطوير أداء الإدارة حيث أقر القانون الأساسي للوظيفة العمومية في إطار التعاقد أسلوب جديد يسمح للمؤسسات والإدارات العمومية أن تبرم إتفاقيات مع مؤهلين ومستشارين من أجل إنجاز أعمال ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الاستشارة و هذا الإجراء يعزز عملية الإصلاح داخل الوظيفة العمومية بصفة خاصة وفي الإدارة بصفة عامة كونه يُظفي المرونة اللازمة على نشاط الإدارة وتحديث آليات نشاطها ومنه تحسين آدائها .³

وكما يعد نظام التعاقد عامل لإضفاء المرونة في عملية التوظيف لبعض الفئات بناءً على التعلية رقم 2006م . 02 الصادرة عن رئيس الحكومة المتعلقة بعقلنة المناصب المالية في المؤسسات والإدارات العمومية ، إضافة إلى تعلية رقم 2011 . 01 الصادرة عن الوزير الأول المتعلقة بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف وشفافيتها (أدخل نظام التعاقد 19،24، الأمر 03 . 06).⁴

¹ موسى بودهان، *قانون التوظيف العمومي*، (الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، 2011م)، ص . ص . 132 . 136 .
² وزارة المالية ، *وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز* ، المديرية العامة للإتصال ،(الجزائر : بن عكنون 2012م)،ص،ص،22،21.
³ الأمر 03 . 06 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، المؤرخ في 15/07/2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46،ص،

⁴ أحمد أكحل، رقية عواشرية، مرجع سبق ذكره، ص، 38 .

■ الفرق بين التعاقدى والإتفاقي خلال 06- 03 :

" النظام التعاقدى يتعلق بمهن ووظائف تتطلب الجهد العضلي أكثر من الفكري أما النظام الإتفاقي يتعلق بوظائف تتطلب درجة عالية من المعرفة والمؤهلات العلمية".¹

● **مبدأ العصرية:** من أجل مواجهة الدور الجديد للدولة؛ يتوجب على الإدارة عصرية أساليب عملها وتجديد نمط تسيير الموارد البشرية وامتلاك نظام تكوين متكامل ، وهو الإطار الذي يجب أن يندرج فيه النظام النظام الجديد للوظيفة العمومية من أجل تهمين الموارد البشرية وتحسين المهارات والكفاءات وغرس ثقافة خدمة المصلحة العامة لدى الموظفين.²

رغم ذلك هناك عدة سلبيات في قانون الوظيف العمومي تتمثل في : كثرة النصوص التنظيمية وإشكالية عدم التناسق وانعكاسه السلبي على العنصر البشري ، حيث تقيد الموظف في تسييره للإدارة ، إضافة إلى ذلك ثقافة الموظف التي تقوم على إمتلاك الوظيفة ، كما أن تم إدخال نظام التعاقد في أصناف معينة وبطريقة استثنائية ، وكذا النظام الإتفاقي جاء لحالات معينة ، وهذا ما أدى إلى وضع قانون الوظيف العمومي في حيز إعادة النظر في مواده بمبادرة الوزارة الأولى ، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ؛ لتدارك النقائص عن طريق إعداد مشروع إصلاح الوظيفة العمومية ، وهذا انطلاقاً من متطلبات ومقتضيات المتغيرات البيئية الداخلية والخارجية والمرتبطة بالدرجة الأولى بتحسين الخدمة العامة التي ترتبط بدورها بالقانون الذي ينظم الوظيفة في ذاتها وكذا الشخص القائم بها.

■ مكافحة الفساد الإداري: تسعى الجزائر إلى مكافحة الفساد الإداري من خلال تبنيها مشاريع الإصلاح الإداري وفق ما تقتضيه البيئة الداخلية والخارجية التي تمتاز بالسرعة والدينامكية، إضافة إلى إصدار قانون رقم 01.06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ، الموافق 20 فبراير سنة 2006م، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.³

حيث يهدف هذا القانون من خلال ما تضمنته المادة الأولى منه إلى : دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.

¹ رضا مهدي ، مرجع سبق ذكره، ص،ص، 132، 133 .

² وزارة المالية، مرجع سبق ذكره، ص، 22 .

³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الأمر 01.06 المؤرخ في 21 محرم 1427 هـ، الموافق 20 فبراير 2006م، يتعلق بالوقاية من

الفساد ومكافحته، المشورة 08 مارس ، العدد/ 14، ص، 4 .

ومن أهم هيئات مكافحة الفساد في الجزائر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تم إنشاء هذه لاقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ، والسهر على التنسيق بين القطاعات للتعاون على مكافحة الفساد على الصعيد الوطني والدولي وهذا وفقاً للمواد من 17 إلى 20.

➤ تمديد مشروع الإدارة الإلكترونية: ¹

مقارنة بين محاور المشروع والواقع بعد خمس سنوات ؛ في سعي الجزائر إلى محاولة إرساء الإدارة الإلكترونية عبر المشاريع التي تحقق بعضها والبعض الآخر بقي في حدود التحسين والبعض الآخر مرهون بتحديات لا يمكن تجاوزها حالياً.

حيث صرحت الحكومة بتمديد مشروع الإدارة الإلكترونية من 2013م/2018م، من أجل إتمام

المحاور التي بني عليها المشروع ، فجد أن من أهم ما تم الوصول إليه إصدار وثائق بيومترية وإلكترونية التي تجاوز إصدارها 2013م؛ كبطاقة التعريف البيومترية 2016م، رخصة السياقة الإلكترونية والبطاقة الرمادية الإلكترونية 2017م ، إضافة إلى إجراء بعض المعاملات والإجراءات الإدارية والتجارية إلكترونياً، مثل الدفع الإلكتروني التي لاتزال في مراحلها الأولى.

أما فيما يخص الحظائر التكنولوجية : أنشأت الوكالة الوطنية لترقية الحظائر التكنولوجية بموجب مرسوم تنفيذي رقم 04- 91 والمتمم بمرسوم رقم 07- 126 المتضمن؛إنشاء الوكالة الوطنية لترقية الحظائر التكنولوجية ^{1*} وتطويرها وتنظيمها وسيرها .

تعتبر الحظائر مراكز تطور وانتشار تكنولوجية الإعلام والاتصال ، وهذا من خلال أهداف ترصدها وزارة البريد والمواصلات والتكنولوجية 2017م: توفير البنى التحتية لمرافق الاستقبال مع جميع الخدمات ، تعزيز الابتكار وروح المبادرة بفضل الحاضنات ^{***} ، جذب الاستثمارات الأجنبية وتسهيل نقل التكنولوجيا .

¹ خالد قاشي، منير لواح ، حسيبة جبلي ، مرجع سبق ذكره،ص، 106

* الحظيرة التكنولوجية : هي مدينة صغيرة بها تكون مختلف الأنشطة بطريقة تكنولوجية ، مثل سيدي عبد الله بالجزائر العاصمة ، ورقلة.
** الحاضنات : مجموعة المكاتب تقوم على الإشراف على جميع المشاريع والأنشطة التكنولوجية، فتنبئ المشاريع وتطورها.

كما قامت الحكومة بإصدار قانون رقم 15 - 04 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني . والمرسوم التنفيذي رقم 16 - 142 الذي كيفية حفظ الوثيقة الموثقة إلكترونياً.¹

إلا أن هناك فرق بين ما هو مخطط له والواقع ، ومنه نستنتج أن الإدارة الإلكترونية في الجزائر ليس بالأمر السهل وهذا راجع إلى: الثقافة التنظيمية والمجتمعية ، التخوف من التكنولوجيا ، ضعف الجانب التقني ، غياب وضعف الأمن المعلوماتي.²

ومن نتائج عصرنة الإدارة العامة في الجزائر وإدخال تقنيات الإدارة الإلكترونية : تبسيط الإجراءات الإدارية: وهذا من خلال : تقليص عدد الوثائق المكونة للملف وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات ، توفير الوسائل العصرية للاتصال والإعلام وتوجيه المواطنين (الهاتف الأخضر، الموقع الإلكتروني ، البريد الإلكتروني...) ن جعل اللجوء لاستدعاء المواطن مقتصر فقط على الحالات التي تقتضيها ضرورات المصلحة وفي غياب طريقة إتصال أخرى.³

المطلب الثالث: نتائج مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر:

○ **أولاً** تجب الإشارة إلى أن مجمل الإصلاحات عرفت نجاح نسبي، فنجد مثلا مشروع الإدارة الإلكترونية عرف تطورا في قطاعات دون أخرى ، كما أن ما تم إنجازه في خدمة المواطن يعد جزء بسيط إضافة إلى أن هذا المشروع تم تمديده إلى غاية 2018م، فمن جهة هذا التمديد يعتبر إيجابيا عن طريق إعطاء الوقت الكافي لتطبيق الإدارة الإلكترونية و من جهة أخرى يعد سلبي بناءً على حجم المبلغ المالي المخصص له أي هدر المال العام و الوقت، فمقارنة مع دول أخرى لا تزال الجزائر في المراحل الأولى للتحويل نحو الإدارة الإلكترونية، كما نجد أن إصلاح الوظيفة العامة

¹ أمينة بديار، "الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع والآفاق"، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، العدد/ 07، 2017، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، ص، 179.

² سلاف بوضيغ ، مقارنة نقدية للاستخدام الاجتماعي لتكنولوجيات الإعلام والاتصال في المنطقة العربية: التمثل والتملك والخطب المرفقة بالجزائر أنموذجاً ، أطروحة دكتوراه في علوم الإعلام والاتصال، (جامعة الجزائر 3: كلية الإعلام والاتصال، قسم الاتصال، 2017م/2018م)، ص - ص 167 - 170.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزارة الأولى، التعليم رقم 321، المؤرخة في 22 سبتمبر 2013 م، تتضمن تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية .

تصدر من جهة واحدة و هي السلطة التنفيذية و هذا ما يعني غياب المشاركة و الحوار، و في هذه النقطة تجدر الإشارة إلى أن الجزائر في مرحلة إعداد مشروع آخر حول الوظيفة العامة لم يدخل بعد حيز التنفيذ، كما نستنتج أن ما يعيق الإصلاح الإداري هو إنتشار الفساد الإداري و صعوبة مكافحته رغم الجهود المبذولة لا تزال الإدارة تعاني من أمراض إدارية و هذا راجع إلى أن جذور الفساد و الإداري تعود إلى ما قبل الإستقلال حيث أن بعد الاستقلال تم ترسيخها في الثقافة الإدارية، بالإضافة إلى غياب مؤسسة مستقلة لإدارة الإصلاح الإداري في الجزائر و عدم استقرارها فتارة تابعة لوزارة الداخلية و تارة أخرى إلى مديرية الوظيف العمومي ما أدى إلى إختلال في أهدافها.

المبحث الثالث: العوائق القانونية و الإدارية و متطلبات الإصلاح الإداري

ومن أهم ما تم إستنتاجه هو أن أول عائق أمام تطبيق مبادئ المناجنت الذي تضمنه الإصلاح الإداري إنطلاقا من أن ما يقوم عليه NPM هو المرونة، فهو عكس ما تقوم عليه الإدارة العامة الجزائرية و الذي يعد أهم عناصرها ووسائلها هو الجانب القانوني الذي يتصف بالجمود و صعوبة إعطاء الفرصة في اتخاذ القرار و تقديم الخدمة بالإضافة إلى عوائق إدارية مرتبطة بالثقافة التنظيمية بالدرجة الأولى، ففي هذا المبحث تنقسم دراستنا إلى ثلاث مطالب تتمحور حول العوائق المتعلقة باللوائح القانونية، العوائق المتعلقة بالجوانب الإدارية، إضافة إلى متطلبات الإصلاح الإداري لتجاوز هذه العوائق و التوجه لتطبيق المناجنت العمومي الجديد.

المطلب الأول: العوائق المتعلقة باللوائح القانونية.¹

تتمثل هذه العوائق التي تحول دون تفعيل و تطبيق مبادئ المناجنت العمومي في الإدارات العامة الجزائرية في عدم ملائمة القوانين مع متطلبات المناجنت العمومي الجديد و عدم مرونة هذه القوانين مع تطورات بيئة الإدارة العامة.

○ **أولاً: عدم ملائمة النصوص القانونية مع مبادئ الإصلاح الإداري:** وهذا ناتج عن تضخم حجم النصوص القانونية من جهة بحكم الإصدار الوفير و العشوائي للنصوص التشريعية و التنظيمية؛ مما يجعل صعوبة في إتباع تطورها إضافة إلى عدم مسايرة النصوص نفسها مع

¹ سليمة مزاح، مرجع سبق ذكره، ص، ص، 142، 143.

مستجدات محيط الإدارة، كما نجد في بعض القوانين التي يحتاج تطبيقها إلى شرح وتفسير أي إلى قوانين أخرى تنظمها نجد أن مدة إصدارها تكون بعيدة عن القانون حيز التفسير وهذا أيضاً يؤدي إلى عدم ملائمة النصوص مع التطورات ومنه مع الإصلاح ، ومثال ذلك المادة (03) المتعلقة بالأسلاك المشتركة، من الأمر 03-06 المتعلق بقانون الوظيف العمومي، نجد أن النصوص التنظيمية التي تفسرها لم يتم إصدارها حتى سنة 2008م، وهذا يحول دون مواكبة المستجدات.

○ **ثانياً: عدم مرونة النصوص القانونية مع بيئة الإدارة العامة.** هذا في كون أن الإدارة العامة في تسييرها للأوضاع و المشاكل اليومية التي تواجهها يتطلب ذلك مرونة من ناحية النصوص القانونية بناء على ما تطلبه بيئة الإدارة العامة، لكن الإدارة العامة الجزائرية تمتاز بعدم مرونة النصوص القانونية و جمودها و هو ما يؤدي إلى عدم وجود حرية للمسير في الإدارة العامة، ومنه فغياب المرونة يعد قيئاً وهذا يتطلب ضرورة مواكبة الإطار القانوني للمتغيرات الداخلية و الخارجية للإدارة، إضافة إلى أن الإدارة العامة الحديثة تقوم على التعامل مع المواقف وهذا عكس ما هو موجود في بيئة الإدارة الجزائرية .

المطلب الثاني: العوائق المتعلقة بالجوانب الإدارية: ¹

حيث يرتبط صعوبة تفعيل مبادئ المناجنت العمومي الجديد بالجوانب الإدارية التي ترتبط بدورها ببعض الإطارات و الكفاءات المؤهلة التي تقوم بقيادة الإصلاح و توجيهه و إضافة إلى ذلك تتعلق بإهمال التكوين في الإدارة العمومية.

- **أولاً: نقص الإطارات و الكفاءات المؤهلة:** وهذا ناتج عن إهمال التكوين بالدرجة الأولى فتجدر الإشارة إلى أن من جهة أخرى غياب الإطارات المؤهلة تؤدي إلى فشل مسار الإصلاح الإداري كون أن من يقود و يوجه و يدير الإصلاح الإداري غير كفاء أي نقص القيادة الكفئة.
- **ثانياً: إهمال التكوين في الإدارة العمومية:** وهذا ما ينتج عنه عدم مسايرة التطورات الإدارية ؛ ومنه تجدر الإشارة إلى أن إدخال آليات و أنماط و نماذج تسييرية جديدة يتطلب تكوين و تدريب

¹ فاطمة الزهراء فيرم، "الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الأداء الوظيفي"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد الأول، ص، 127، 128.

على هذه النماذج، وكذا هذا الإهمال ناتج عن ثقافة التنظيمية في الإدارة العامة التي تتميز بالروتين و نبذ التغيير في التسيير.

○ **ثالثاً: مقاومة الإصلاح في الإدارة :** فالعنصر البشري بطبعه يعد غير محب للتغيير وهذا بحكم المداومة على الروتين الذي يضمن له الاستقرار في الوظيفة العامة ومنه؛ يتخوف من كل جديد ما يؤدي إلى صعوبة تطبيق مبادئ المناجنت العمومي الجديد التي تقوم على التطور المستمر.

نستنتج أن العناصر السابقة الذكر تترايط فيما بينها فالعوائق القانونية تخلق صعوبات تسييرية والعوائق الإدارية المتعلقة بنقص الكفاءات وإهمال التكوين وكذا مقاومة التغيير والإصلاح هي صعوبات في ذاتها ؛ تؤدي إلى صعوبة تبني مبادئ الإدارة العامة الحديثة.

المطلب الثالث: متطلبات الإصلاح الإداري.

تتناول دراستنا في هذا المطلب ثلاث نقاط حول متطلبات الإصلاح الإداري أي متطلبات القيام بتبني مبادئ المناجنت العمومي الجديد كنموذج وطريقة للإصلاح الإداري وهي: إعادة النظر في تنظيم الإدارة العامة ، إعادة النظر في وظائف الإدارة العامة (داخلياً/خارجياً)، إعادة النظر في تكوين العنصر البشري.

○ **أولاً: إعادة النظر في تنظيم الإدارة العامة:** من خلال الابتعاد من الهرمية و تبني الشبكية التي تضمن إتصال فعال و مرونة في الأخذ بالأهداف و تحقيقها، فمن عيوب الإدارة العامة الجزائرية مشكل عدم تأقلم هيكلها التنظيمي مع أهدافها و منه تطلب ذلك إعادة النظر في تنظيم الإدارة في حد ذاتها من خلال: وضع هيكل تنظيمي يتناسب و التطورات الحديثة فما يميز هيكل الإدارة العمومية في الجزائر كهياكل تقليدية تركز الهرمية و الطاعة دون فتح مجال مشاركة كل الموظفين في تحقيق الأهداف/ توسيع لا مركزية أكثر للإدارات العمومية و هذا لضمان مبدأ المشاركة داخل الإدارة العامة و هذا المبدأ ينطبق مع ما يقوم عليه من المناجنت العمومي الجديد الذي يضمن المشاركة في القرارات الأوامر؛ أي الدفع بمشاركة الموظفين في التسيير و إتخاذ القرارات.¹

¹ فاطمة الزهراء فيرم ، مرجع سبق ذكره، ص، 29.

○ ثانياً: إعادة النظر في وظائف الإدارة العامة الداخلية و الخارجية

أ_ إعادة النظر في الوظائف الداخلية للإدارة العامة: من خلال الإهتمام بالمحيط الداخلي للإدارة العامة عن طريق تنظيميها (الإدارة) تنظيم يتوافق و أهدافها باعتبارها نظام مفتوح بناءً على التطورات الجديدة، بعدما كانت نظام مغلق ؛ إنطلاقاً من أهم عنصر في الإدارة هو "الموظف" أو الفرد فلا بد من تدعيم دوره و مشاركته في التسيير و إتخاذ القرارات ، وفي تحديد أهداف الإدارة من حيث يتم تجهيز الأفراد الموظفين على أداء وظائفهم من أجل العمل على الوصول إلى فعالية الأداء وجودة الخدمة و للوصول إلى هذه النقطة لابد من تكوين و تدريب الأفراد على التكنولوجيا الجديدة و على تقوية الإتصال داخل الإدارة و الخروج من الروتين إلى الإبداع و تحقيق الذات.

ب_ إعادة النظر في الوظائف الخارجية للإدارة العامة: من خلال التأثير و التأثر و كذا مبدأ المنافسة في جودة الخدمة العامة بحكم أن الإدارة العامة أصبحت نظام مفتوح ، وكذا تبني نظام التعاقد من أجل إدخال عنصر التنافس في إيصال خدمات المواطن بكل فعالية وجودة وهذا ما يقوم عليه التسيير العمومي الجديد¹.

ج_ إعادة النظر في تكوين العنصر البشري: يعد العنصر البشري وسيلة وهدف في نفس الوقت بحكم أنه من يقوم بالإصلاح ولأجله يتم القيام بالإصلاح ، فيتضمن إعادة النظر في تكوين العنصر البشري ؛ من خلال تهيئة الموظفين لتبني مبادئ الإدارة الحديثة، عن طريق التكوين والتدريب لخلق فيهم ثقافة تقبل التغيير والإصلاح والخروج من قوقعة الروتين.

خلاصة الفصل :

تم التطرق إلى مضمون المناجنت العمومي الجديد وذكر مختلف نماذج تطبيقه في مختلف الدول ، إضافة إلى تناول الإصلاح الإداري ومختلف المصطلحات التي ترتبط به وبعدها :
تم تسليط الضوء في هذا الفصل على مشاريع الإصلاح الإداري في الجزائر بالدرجة الأولى و تقييمها و إعطاء متطلبات لنجاح الإصلاح الإداري بتبني أهم الركائز التي يقوم عليها نموذج الإدارة الحديثة (NPM).

¹ سليمة مراح، مرجع سبق ذكره، ص 180 - 188.

ومنه نستنتج أن التسيير العمومي الجديد يعد كمدخل لإعادة هيكلة و تنظيم و تسيير الإدارة العامة؛ لذا يتطلب نجاح تطبيقه تهيئة بيئة الإدارة العامة بالدرجة الأولى عن طريق التكوين و التدريب لتغيير الثقافة التنظيمية حتى يمكن تجاوز العوائق التي تحول دون تطبيق المناجنت العمومي الجديد.

و نستنتج من ما تم التطرق إليه في هذا الفصل أنه ؛ يمكن للإدارة العمومية الجزائرية أن تكون قابلة لتطبيق عناصر المناجنت العمومي الجديد، إذا قامت بإعادة النظر في الجهة المخول لها الإصلاح الإداري التي يجب أن تشمل على خبراء مستقلين عن أي ضغط من الناحية المالية و التسييرية ، وبعدها تقوم هذه الهيئة بالإصلاحات المناسبة كإعادة النظر في تنظيم الإدارة العامة عن طريق الإهتمام بعنصر التفويض و اللامركزية و كذا إعادة النظر في وظائف الإدارة من خلال تبني وظائف من القطاع الخاص إلى القطاع العام لرفع كفاءة و نجاعة و جودة الأداء لتلبية و تقديم خدمات عامة ذات جودة للمواطنين؛ بما يسهم أيضًا في تحسين العلاقة بين الإدارة كمؤسسة و المواطن كزبون و هذا ما سننتظر إليه في الفصل التطبيقي الذي يمحور أساسا على كيفية و إمكانية تطبيق NPM في الإدارة العامة الجزائرية.

الفصل الثالث:

تطبيق المناجمنت العمومي الجديد في الجزائر دراسة حالة وزارة المالية 2013م / 2018م

المبحث الأول: التعريف بالمؤسسة المستقبلة MF

المبحث الثاني: محاولة الإنتقال من التسيير التقليدي إلى

التسيير العمومي الجديد (وزارة المالية)

المبحث الثالث: تحديات ومتطلبات الانتقال من التسيير

التقليدي إلى المناجمنت العمومي الجديد (وزارة المالية)

المبحث الأول: التعريف بالمؤسسة المستقبلية

المطلب الأول: لمحة عن وزارة المالية (DRECB/DGC/MF)

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لوزارة المالية (DREC/DGC/MF)

المطلب الثالث: مهام وزارة المالية (DREC/DGC/MF)

المبحث الثاني: محاولة الإنتقال من التسيير التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد (وزارة المالية)

المطلب الأول: الهيئات المشرفة على الإصلاح بالمديرية العامة للمحاسبة

المطلب الثاني: مشاريع الإصلاح المحاسبي المتعلقة باللوائح القانونية والجوانب التسييرية في وزارة المالية

المطلب الثالث: تقييم مشاريع الإصلاح المحاسبي في وزارة المالية

المبحث الثالث: تحديات ومتطلبات الإنتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمت العمومي الجديد (وزارة المالية)

المطلب الأول: تحديات الانتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمت العمومي الجديد

المطلب الثاني: متطلبات الانتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمت العمومي الجديد

خلاصة الفصل

تفرض طبيعة دراستنا إطار تطبيقي وهذا تدعيما للجانب النظري منها، فنسعى من خلال الجانب الميداني للتحقق من صحة الفرضيات الموضوعية.

حيث يمثل إطارا منهجيا في جانبه الميداني حيث حددنا فيه مجالات الدراسة المكاني والزمني والأدوات التي تُعين على جمع المعلومات والبيانات (الملاحظة، المقابلة النصف موجهة، الوثائق) والمنهج المناسب دراسة حالة إضافة إلى المقاربة المؤسساتية والقانونية والتسييرية والمدخل الوظيفي.

ففي هذا الفصل من دراستنا تطرقنا في المبحث الأول التعريف بالمؤسسة المستقبلية هيكلها التنظيمي، ومهامه، وفي المبحث الثاني تطرقنا إلى أهم الإصلاحات التي تمت على مستوى المؤسسة من ناحية القوانين وناحية التسيير، و بحكم أن طبيعة دراستنا استدعت المقابلة أين اعتمدنا على المقابلة النصف موجهة، حيث كانت الأسئلة المطروحة كمحاور كبرى للدراسة*:

- 1) ما هي أسباب و أهداف الإصلاح المحاسبي في وزارة المالية؟
- 2) فيما يتمثل الإطار القانوني والتقني للإصلاح المحاسبي في وزارة المالية؟
- 3) فيما تتمثل أدوار المديرية العامة للمحاسبة في مجال الإصلاح المحاسبي للوزارة؟ وماهي الهيئات التابعة لها في هذا المجال ؟
- 4) ما مضمون الإصلاح المحاسبي في الوزارة عامةً والمديرية العامة للمحاسبة خاصةً؟ ما هي أهم مراحل الإصلاح المحاسبي؟
- 5) لماذا فترة الإصلاح المحاسبي المتعلقة بالقانون العضوي طويلة؟ وما هي النقاط الإيجابية في ذلك والنقاط السلبية؟.
- 6) ما هي معوقات الإصلاح المحاسبي وصعوباته ؟
- 7) فيما تتمثل مبادئ الإصلاح المحاسبي التي قام عليها القانون العضوي 15.18 مقارنة بالقانون الأساسي 17.84؟
- 8) ما هي طرق الإصلاح المحاسبي بوزارة المالية؟

*ملاحظة : لم تتم الإجابة على كل الأسئلة.

المبحث الأول: التعريف بالمؤسسة المستقبلية

في هذا المبحث سنتطرق إلى التعريف بالمؤسسة المستقبلية والمتمثلة في وزارة المالية وبالضبط المديرية العامة للمحاسبة وخاصة مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات (DRECB)، إضافة إلى مديرية عصرنة وتوحيد المقاييس المحاسبية (DMNC) حيث سنتناول في المطلب الأول لمحة تاريخية عن الإدارة المستقبلية، المطلب الثاني عن هيكلها التنظيمي، والمطلب الثالث عن مهامها.

■ المطلب الأول: لمحة تاريخية عن وزارة المالية (MF/DGC/DRECB)

○ أولاً: لمحة عن وزارة المالية (MF)

تأسست أول وزارة للمحاسبة تابعة لأول حكومة جزائرية مستقلة في 27 سبتمبر 1962م، عن طريق المرسوم رقم 11.62 الصادر في العدد الأول للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، والتي عين على رأسها الدكتور أحمد فرنسي كأول وزير للمالية وهنا تجدر الإشارة إلى أن أول تسيير لقطاع المالية في عهد الجزائر المؤقتة التي حلت محل الحكومة العامة الفرنسية 06 أبريل 1962م.

منذ تأسيسها اعتبرت وزارة المالية كأكبر المرافق العامة للدولة، نظراً لمختلف المهام المنوطة بها في صميم الإقتصاد والمجتمع الجزائري طبقاً للمرسوم رقم 127.63، فإن وزارة المالية، ضمت إضافة إلى أسلاك التفنيش والمراقبة؛ خمس مديريات كانت مهامها تتمحور حول تسيير المهام السيادية للدولة، ومن بين هذه المديريات كانت مديرية الخزينة والقرض والتي مرت بمراحل وتطورت عديدة لتصبح ماهي عليه الآن الميرية العامة للمحاسبة.¹

○ ثانياً: لمحة عن المديرية العامة للمحاسبة

تاريخ تنظيم للإدارة المركزية لوزارة المالية (المديرية العامة للمحاسبة):

تم وضع أول تنظيم للخزينة بموجب المرسوم رقم 127.63 المؤرخ في 19 أبريل 1963م، الذي أحدث مديرية الخزينة والقرض؛ منظمة في أربع مديريات فرعية، كما تم إنشاء مكتب الجمع المركزي على مستوى المديرية الفرعية للمحاسبة من أجل متابعة المصالح الخارجية.

¹وزارة المالية، وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، (الجزائر: مديرية الاتصال، 2012م)، ص، ص، 7، 8.

عقب ذلك وبموجب المرسوم رقم **259.71** المؤرخ في 19 أكتوبر 1971م، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية، تم إعادة تنظيم مصالح الخزينة من خلال إنشاء مديرية الخزينة والقرض والتأمينات تشتمل خمس مديريات فرعية.

في سنة 1982م، تم إنشاء المديرية العامة للخزينة والقرض والتأمين مزودة بأربع مديريات وذلك بموجب المرسوم رقم **238.82** المؤرخ في 11 يوليو 1982م، وتم وضع مديرية المحاسبة تحت سلطة المديرية العامة للميزانية للمحاسبة والوكالة القضائية للخزينة.

في سنة 1985م، وُضع تنظيم جديد للإدارة المركزية لوزارة المالية بموجب المرسوم رقم **202.85** المؤرخ في 06 غشت 1985م، مع حذف المديريات العامة ماعدا تلك المتعلقة بالجمارك أو المفتشية العامة للمالية، وتم إنشاء ثلاث مديريات منفصلة تابعة لديوان الوزير (مديرية الخزينة، مديرية القرض والتأمينات، مديرية المحاسبة).

بقي هذا التنظيم ساري المفعول إلى غاية سنة 1990م، وبوجود وزارة الإقتصاد اكتسبت الخزينة العمومية بنية جد هامة متمثلة في المديرية المركزية للخزينة مهيكلة في ثلاث أقسام: مفتشية مركزية، مديرية دراسات، وثمانية مديريات. وقد أدخل التنظيم الجديد مفهوم استقلالية التسيير لاسيما تسيير المستخدمين والوسائل من قبل مختلف المديريات (الخزينة، الأملاك الوطنية، الضرائب والجمارك)¹. كما يُلاحظ من خلال هذا التنظيم الإداري الجديد أن مديرية المحاسبة العمومية أعادت إدراج مديرية الخزينة باعتبارها قسم من أقسامها في سنة 1995م، تم تقسيم المديرية المركزية للخزينة السابقة إلى مديرتين عامتين تشملان على التوالي:

✓ المديرية العامة للمحاسبة (**DGC**)، مهيكلة من ثلاث مديريات ومفتشية.

✓ المديرية العامة للخزينة (**DGT**)، مهيكلة بستة مديريات منها مديرتان للدراسات.

فيما بعد تم توسيع هذا التنظيم أكثر فأكثر بموجب المرسوم رقم 364.07 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007م، ليصبح كالتالي:

1/ لفائدة المديرية العامة للخزينة: خمس مديريات ومديرتين للدراسات.

¹وزارة المالية، مرجع سبق ذكره، ص 18 .

2/ لفائدة المديرية العامة للمحاسبة: خمس مديريات ومفتشية مركزية، ومديريتين للدراسات. (تمت اضافة

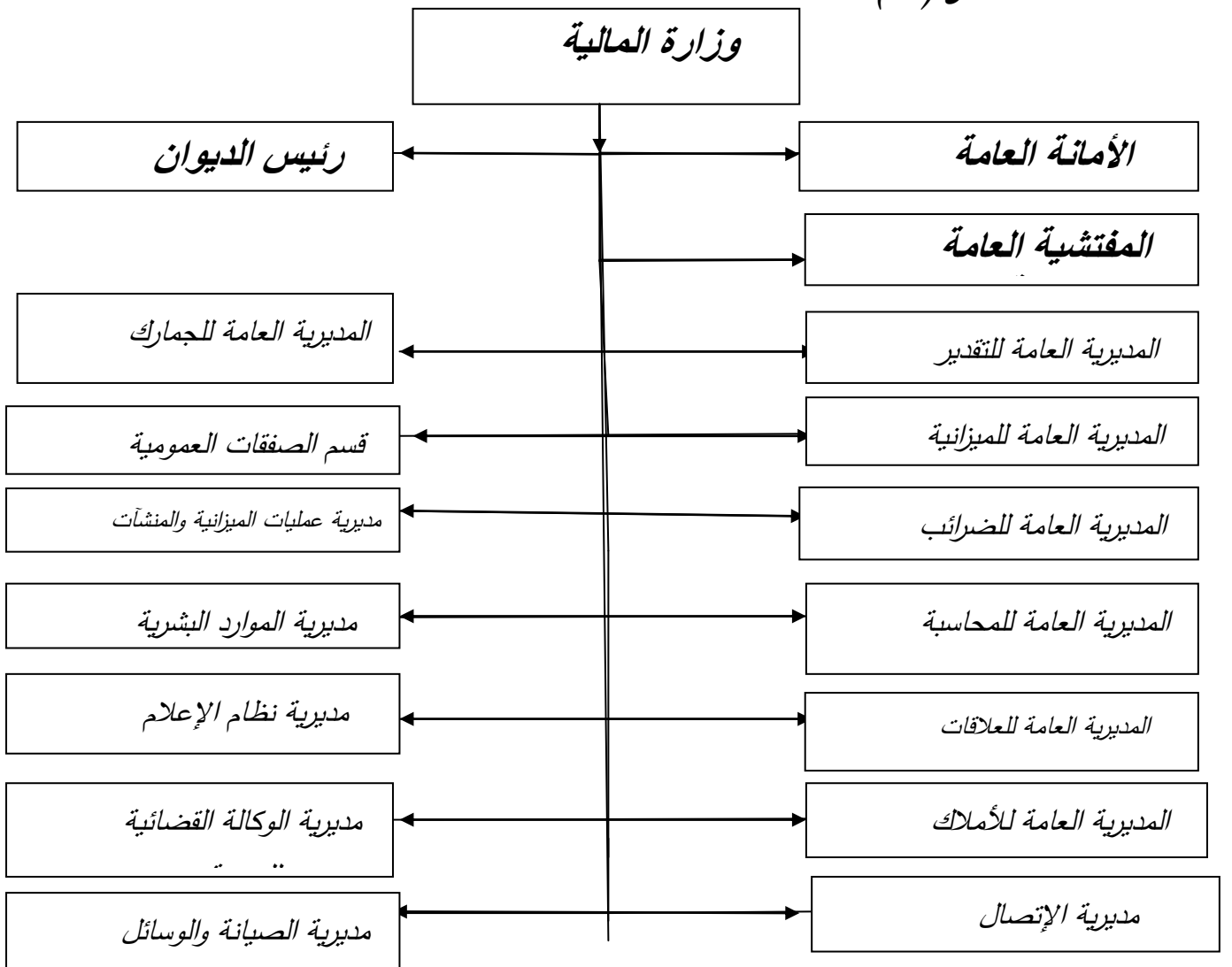
المديرية السادسة "مديرية وسائل الدفع"، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 325.17 .

مع العلم أن المديرية العامة للخزينة يبقى تسييرها على مستوى الموارد البشرية والعتاد وعلى المستوى

الماضي خاضعاً لمديرية الإدارة والوسائل المالية التابعة للمديرية العامة للمحاسبة.¹

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لوزارة المالية (MF, DGC, DRECB)

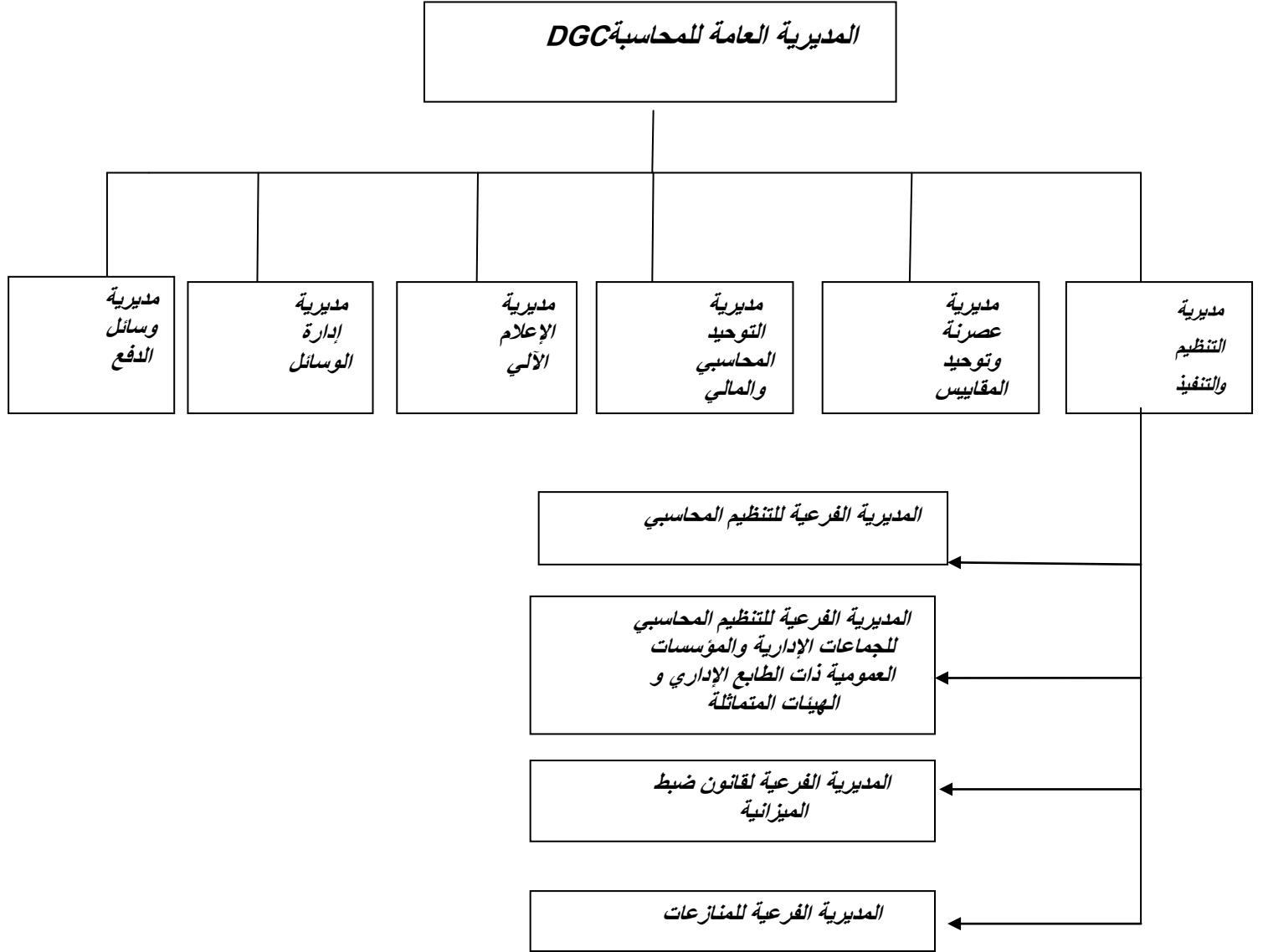
الشكل (01):



المصدر: من إعداد الطالبة ، بالإعتماد على مرسوم تنفيذي رقم 364.07.

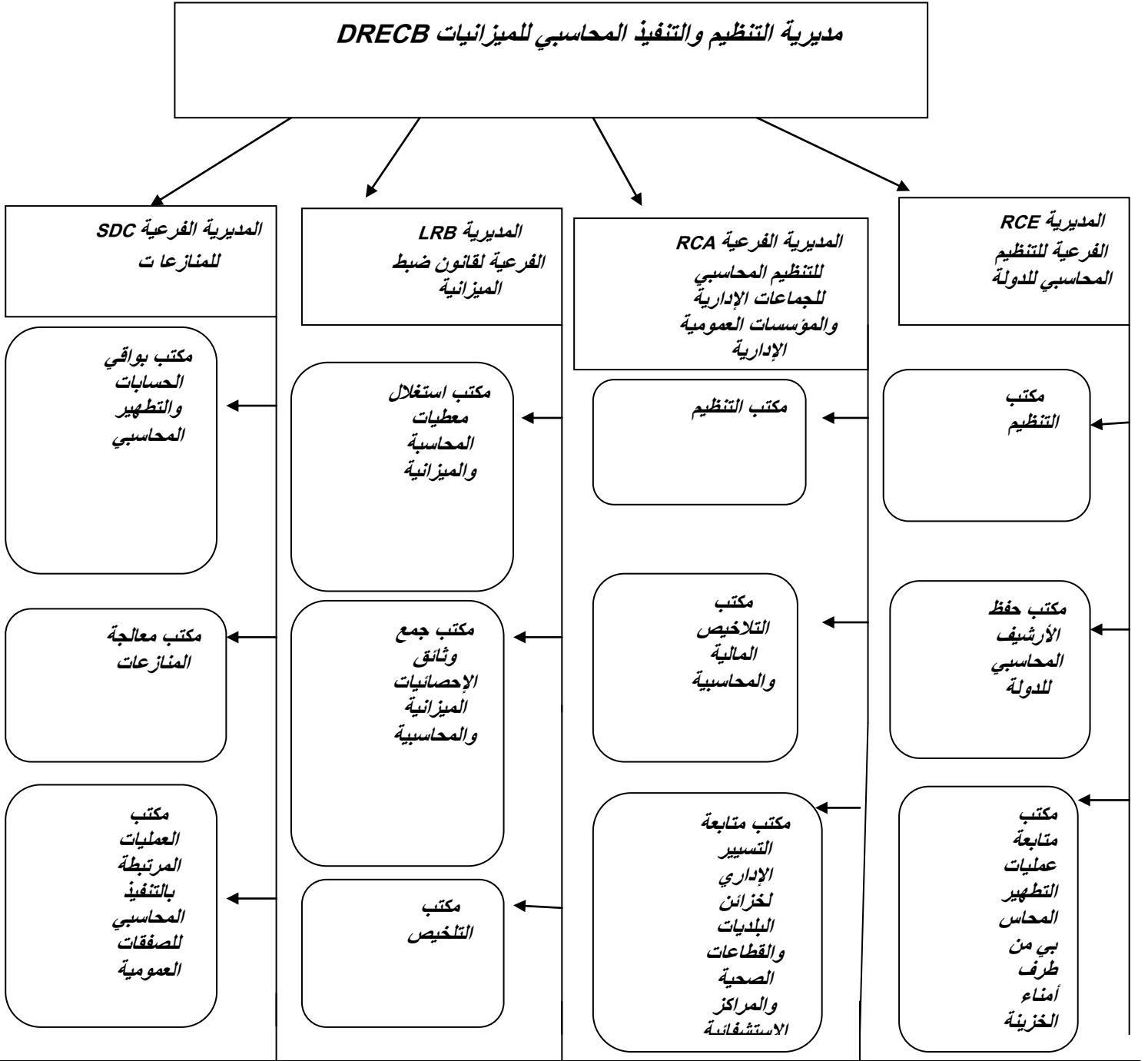
¹وزارة المالية، مرجع سبق ذكره، ص، ص، 132، 131.

الشكل (02): الهيكل التنظيمي للمديرية العامة للمحاسبة ومديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات



المصدر: من إعداد الطالبة ؛ بالإعتماد على مرسوم تنفيذي رقم 325.17 مؤرخ في 19 صفر 1439 هـ ، الموافق 08 نوفمبر 2017 م ، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 364.07 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428 هـ ، الموافق 28 نوفمبر 2007 م ، والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد/67، في 26 صفر 1439 هـ ، الموافق 15 نوفمبر 2017 م

الشكل (03): مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات



المصدر: من إعداد الطالبة؛ بالإعتماد على قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 24 شوال عام 1430هـ، الموافق 13 أكتوبر سنة 2009م، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية في مكاتب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد/ 24، في 29 ربيع الثاني عام 1431هـ، 14 أبريل سنة 2010م،

المطلب الثالث: مهام وزارة المالية DRECB/DGC/MF

○ **أولاً: مهام وزارة المالية:**

تتمثل أهم مهامها في التأطير المالي للدولة فتقوم بمايلي:

- ✓ الإشراف على تنفيذ السياسة المالية والنقدية للدولة ومراقبة تنفيذها
- ✓ إعداد الميزانية العامة للدولة ومناقشتها مع الأجهزة الحكومية ومراقبة تنفيذها وضبط الحسابات الجارية بين وزارة المالية وكافة أجهزة الدولة الأخرى.
- ✓ القيام بدور المراقبة للمرحلة السابقة للصرف من بنود الميزانية في كافة الأجهزة الحكومية
- ✓ الإشراف على أعمال تجسيد إيرادات الدولة والتأكد على أنها تجري وفقاً للقواعد والأنظمة الخاصة بها
- ✓ الإشراف على إقفال حسابات ومصروفات الحكومة السنوية
- ✓ الإشراف على أملاك الدولة والمحافظة عليها
- ✓ تمثيل الدولة في المؤسسات الإقتصادية والمالية الدولية، الإقليمية ومتابعة المعلومات المالية و الإقتصادية على المستوى الدولي و إعداد الدراسات والتقارير اللازمة عنها
- ✓ تنفيذ قرارات الدولة فيما يتعلق بالإعانات الخارجية
- ✓ تنفيذ برامج تنمية القوى العاملة سواء على مستوى الإدارات المالية بالجهات الحكومية أو إدارات وحدات عمل الوزارة و تطوير كفاءة أدايمهم الوظيفي بصفة عامة وقدراتهم التحليلية في إدارة المالية العامة والرقابة عليها والتنمية الإقتصادية للدولة بصفة عامة.¹

○ **ثانياً: مهام المديرية العامة للمحاسبة DGC**

La Direction Général de la Comptabilite: تكلف بماياتي:

- ✓ إعداد القواعد والإجراءات المتعلقة بالمحاسبة
- ✓ القيام بأي عمل أو دراسة أو بحث يهدف إلى تطوير وعصرنة مصالح الخزينة وتوحيد الأنظمة المحاسبية
- ✓ مركزة وتوحيد وتقديم المعلومات المالية والمحاسبية والميزانية

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 364-07، ص21.

- ✓ تصميم نظام الإعلام للخزينة وتسييره
- ✓ ضمان تنشيط و تقييم نشاط مصالحها الخارجية
- ✓ المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي تابع لميدان إختصاصها وإقتراحه

○ ثالثاً: مهام مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات *DRECB*

***La Direction de la Reglementation et de l'Exécution Comptable
des Budgets***

وتكلف بمايلي:

- ✓ المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بشروط تنفيذ العمليات المالية للدولة والجماعات الإدارية والحسابات الخاصة للخزينة والمؤسسات العمومية الإدارية والهيئات المماثلة والسهرة على تطبيقه
- ✓ متابعة تصفية العمليات المحاسبية للخزائن
- ✓ إعداد مشروع قانون ضبط الميزانية
- ✓ معالجة ملفات المنازعات المتولدة عن تنفيذ العمليات المالية والمحاسبية للدولة والجماعات الإدارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات المماثلة
- ✓ المبادرة بأي تدبير ونشاط يتصلان بمجال إختصاصها والمساهمة فيه
- ✓ المساهمة في أي تدبير عام في مجال المحاسبة العمومية بالإتصال مع الهياكل المعنية¹.

***المبحث الثاني: محاولة الإنتقال من التسيير التقليدي إلى التسيير العمومي الجديد (وزارة
المالية: المديرية العامة للمحاسبة)***

في التطورات الحاصلة في طريق تسيير القطاع العام والأموال العمومية و أهداف الإنتقال من القانون الأساسي 84_17 إلى القانون العضوي الجديد، تعمل الجزائر على تبني نظام للميزانية والمحاسبة من خلال تجديد اللوائح القانونية الأساسية لها عن طريق مراجعة القانون الأساسي 84_17 الذي أصبح لا يتلائم مع المعطيات الإقتصادية والسياسية الحالية والتطورات الحاصلة على التسيير العمومي الجديد واستبداله LOLF .

¹المرسوم التنفيذي رقم 07-364، مرجع سبق ذكره ، ص، 22.

في هذا المبحث نتفرع دراستنا إلى ثلاث مطالب ؛ سنتطرق إلى الهيئات المشرفة على الإصلاح المحاسبي بالمديرية العامة للمحاسبة، أهم مشاريع الإصلاح المحاسبي المتعلقة باللوائح القانونية والجوانب التسييرية وبعدها إعطاء تقييم لهذه المشاريع.

المطلب الأول: الهيئات المشرفة على الإصلاح المحاسبي بالمديرية العامة للمحاسبة

○ أولاً: المديرية العامة للمحاسبة DGC

إن المديرية العامة للمحاسبة على إقتناع اليوم بعدم ملائمة إحتياجات الإدارة العامة لأحكام القانون **2190** المتعلق بالمحاسبة العمومية، هذا النص المنتقد لمحدوديته وتناقض أحكامه حيث يعتبر "غير دقيق وغير كامل وآيل للزوال" بالنظر إلى ضروريات ومتطلبات الطريقة الجديدة في التسيير العمومي الجديد وكذا متطلبات الشفافية والعصرنة الرقمية.

حيث تقوم المديرية العامة للمحاسبة بتنظيم الأعمال الجارية و إبلاغ المعلومات المطلوبة من طرف مختلف اللجان والهيئات المكلفة بتحضير الإصلاح المحاسبي للدولة، فتنشكّل المديرية العامة للمحاسبة من إدارة مركزية يقع مقرها في وزارة المالية، ومن مصالح خارجية يطلق عليها أيضاً الخزينة العمومية. وتسيير المديرية العامة للمحاسبة محاسبات الإدارات العمومية عن طريق الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة **ACCT**، وهو ما يسمح لها بإعداد ملخصات البيانات المالية بالبقاء قريبة من مصدر المعطيات والمبادئ المحاسبية.¹

فأدت الرغبة في الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي للدولة في مرحلة التحضير سنة 2007م إلى إحداث مديرية عصرنة وتوحيد المقاييس **DMNC** بالمديرية العامة للمحاسبة ومديرية عصرنة الأنظمة الميزانياتية **DMSB** بالمديرية العامة للخزينة .

منذ 2007م أحدثت مديرية العصرنة المحاسبية بوزارة المالية من أجل العمل على قيادة وتوجيه الإصلاح ضمن أفواج عمل؛ حيث تضمن المديرية قيادة ومتابعة الإصلاح المحاسبي للدولة وتبأدر

¹ Brahim Belacel , *Reforme de la comptabilité de l'Etat en Algerie* ,Thèse pour le doctorat en Droit,(Université Paris 1 :Panthéon Sorbonne, présentée et publiquement le 07 novembre 2018),p-p-277-279.

وتقترح كل النصوص التشريعية أو التنظيمية في مجال التوحيد المحاسبي وتشارك في أعمال التوحيد التي تقودها الهيئات والمؤسسات المختصة في هذا الميدان.¹

○ ثانياً: المجلس الوطني للمحاسبة CNC

Le Conseil National de la Comptabilité

هو هيئة استشارية ذات طابع إداري، أنشأ منذ مارس 1988م، يعمل على التنسيق والتوليف في مجال البحوث المحاسبية والتوحيد القياسي للتطبيقات ذات الصلة، وهو على دراية بجميع الأمور المتعلقة بتوحيد المعايير وتطبيقها، كما تتم استشارته من قبل لجان المجالس أو المنظمات أو الشركات أو الأشخاص المهتمين بعملها، ومنه نستنتج أن المجلس الوطني للمحاسبة هو هيئة استشارية وتنظيمية ذات طابع إداري مع مهنة مشتركة بين الإدارات وبين المهنيين.

خلال السنة المالية 2006م؛ شهد المجلس الوطني للمحاسبة العديد من الأنشطة المتعلقة بالجانب التقني والجانب الإداري.²

ويتشكل المجلس الوطني للمحاسبة من: أشخاص مهنيين، جامعيين، خبراء محاسبين، محافظي حسابات، محاسبين معتمدين إلى جانب ممثلين وزارات ومؤسسات عمومية .

ويتضمن المجلس لتسييره أمانة إدارية وتقنية موضوعة تحت سلطة رئيس المجلس ومُسيرة من قبل الأمين العام، الذي يساعده في ذلك مدراء دراسات، فنتكفل هذه الأمانة بتحضير ومتابعة أعمال المجلس وبالتسيير الإداري والمالي.³

يمثل المجلس الجزائر لدى الهيئات الوطنية والدولية للتقنين المحاسبي والمهن المحاسبية، ومنذ إطلاق الإصلاح الإقتصادي (منذ التسعينات)، وتوجيه الإصلاح نحو المحاسبة الخاصة التي تتطلب إعداد نظام محاسبي مالي، يشارك المجلس إلى جانب المديرية العامة للمحاسبة في وزارة المالية في الإصلاح المحاسبي للدولة في إعداد معايير المحاسبة العمومية. وحتى تجتمع الشروط الضرورية للتنفيذ الحسن

¹ Brahim Belacel, Op.cite, p280.

² <http://www.cnc.dz/activite.asp21/04/2019,10:30>.

³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، مرسوم تنفيذي رقم 24-11 المؤرخ في 22 صفر 1432هـ الموافق 27 يناير 2011م؛ يحدد تشكيلة المجلس الوطني للمحاسبة وتنظيمه وقواعد سيره، العدد/07، منشورة في 02 فبراير 2011م، ص، ص، 4، 5.

للنظام المحاسبي العام والخاص الجديد يقوم المجلس بإعطاء ملاحظات وتوجيهات حول الأسئلة المتعلقة بالمجال المحاسبي والمهني ؛ حيث قام المجلس بتصويب لجنة مراقبة ومتابعة تنفيذ النظام المحاسبي. وضع حيز التنفيذ النظام المحاسبي والمالي، وتتكفل الأمانة الخاصة باللجنة الوطنية للتوحيد المحاسبي وذلك لأجل خلق معايير المحاسبة للدولة حسب معايير *IPSAS* (محاسبة عامة) التي أصبحت تشمل على أكثر من 32 معيار.

تقديم الإجابات و التوضيحات اللازمة لأجل مواكبة التطور الحاصل في توحيد المعايير الدولية للمحاسبة العمومية قامت وزارة المالية منذ 2011م حسنت من بالتحسين من دور المجلس الوطني للمحاسبة وتنظيمه وذلك لأجل دعمه بالوسائل اللازمة لإنجاز عمله من خلال مشاركة خبراء أجنب و إنشاء هيئات متساوية الأعضاء.¹

ومنه نستنتج أن المجلس الوطني للمحاسبة لابد أن يشكل هيئة قادرة على القيام بالربط بين مضمون ومحتوى المحاسبة العمومية والواقع الإقتصادي المتغير والمتطور لمعايير المحاسبة الدولية الخاصة للقطاع العام، بما أن التأثير بالمعايير الدولية المحاسبية المجتمعية مع تطور الإشكالات المحاسبية العامة، يقود إلى إصلاح هيئة المجلس الوطني والهيئات المحاسبية لوزارة المالية.

○ ثالثاً: العون المحاسبي المركزي للخزينة *ACCT*

Agent Comptable Centrale du Trésor

بناءً على تقسيم الإدارة المالية للدولة وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم **311.91** المؤرخ في 07 سبتمبر 1991م، المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و إعتمادهم، وضع المشرع الجزائري ضمن تصنيفهم الوكيل المحاسبي المركزي للخزينة : وهو محاسب بدون صندوق بحيث يقوم بدمج وتركيز محاسبة أمناء الخزينة لمختلف الولايات حيث يكلف ب: جمع الإحصائيات المتعلقة بالوضعية المالية للخزينة وتنفيذ العمليات الخاصة بالحساب الجاري للخزينة المفتوح لدى البنك المركزي، إضافة إلى مراقبة العمليات التي تتم بواسطة الحساب الجاري البريدي المفتوح لدى الخزينة، وتسيير الحساب الخاص للخزينة المتعلقة

¹ Brahim Belacel ,opcit,p281.

بالتسبيقات، القروض وكذلك مسك حساب التسديد مع الخارج إلى جانب متابعة وتسيير المديونية العمومية.¹

○ رابعاً: دور وزير المالية في المجال المحاسبي

تجدر الإشارة إلى مهام وزير المالية في الجانب المحاسبي بحكم أنه أهم عضو في الإصلاح المحاسبي في وزارة المالية التي من أهدافها تنفيذ استراتيجية إعادة هيكلة النظام المالي للدولة وتوفير ضمانات ومتطلبات علاج الإختلالات الهيكلية عن طريق الإلتزام بمبدأ توحيد وظائف الموازنة العامة بكافة فروعها في وزارة المالية عن طريق الإصلاح بما يتوافق والنظام الدولي، حيث قامت الحكومة الجزائرية بالبحث عن الإجراءات لإصلاح الجانب المحاسبي والتسيير عن طريق تبني المعايير المحاسبة الدولية للقطاع العمومي **IPSAS** والأخذ بمبادئ المناجمنت العمومي الجديد في تسيير القطاع المالي ككل، وبحكم أن دراستنا سنتناول الجانب المحاسبي بالدرجة الأولى وتصحيحه من خلال إدراج معايير دولية ضمن قوانين المحاسبة العامة ونظام التسيير، فتجدر الإشارة إلى عصب الإصلاح المحاسبي والذي يتمثل في وزير المالية تتمثل مهامه في مجال المحاسبة فيما يلي: بناءً على المادة "07" من المرسوم التنفيذي رقم **5495** المؤرخ في 15 رمضان عام 1415هـ، الموافق 15 فيراير سنة 1995م، يحدد صلاحيات وزير المالية والمتمثلة في:

- ✓ المبادرة بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بتنفيذ النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات العمومية وتخصيصها وتقييدها في الحسابات، وكذا بما يتعلق بالمحاسبة والمنظومات المحاسبية التي تطبق على العمليات المالية الخاصة بالدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والهيئات العمومية المماثلة ويقوم بكل دراسة ترمي إلى تطوير المحاسبة العمومية وتجديدها.
- ✓ يقوم بأي إجراء أو عمل ضروري لتسيير شبكة المحاسبين العموميين، ويطبق عمليات الرقابة على أعمال المحاسبين العموميين.
- ✓ يبادر بأي نص تشريعي أو تنظيمي في مجال المحاسبة التجارية وضبط المقاييس المحاسبية ويقترحه.

¹زهير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وأفاقه إصلاحه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، (جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، 2001م|2002م)، ص،8.

✓ يبادر بالإتصال مع الهياكل أو الهيئات المختصة المعنية بأي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بشروط ممارسة مهنة المحاسب والخبير المحاسب ومحافظ الحسابات، ومتابعتها، ومراقبتها.¹

المطلب الثاني: مشاريع الإصلاح المحاسبي المتعلقة باللوائح القانونية والجوانب التسييرية في وزارة المالية "المديرية العامة للمحاسبة"

لتجاوز أزمة التسيير العمومي قامت الحكومة، وفق مقارنة شاملة عن طريق تقرير إصلاح الدولة ومهامها هيكلها، من خلال الإهتمام بالآليات القانونية ومنهجية التسيير العمومي الجديد، فعلى مستوى الآليات القانونية؛ تمت مراجعة القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية وإصدار القانون العضوي للمالية LOLF، أما على مستوى التسيير العمومي الجديد، تقتضي منهجية التسيير الإنتقال إلى مقارنة تشاركية في صنع القرار المالي، تأخذ بعين الإعتبار باقي الفواعل نحو تجسيد الميزانية المفتوحة ويكون للبرلمان دور فعال، وللقطاع الخاص دور منتج، واعتماد البعد الاستراتيجي في تسيير المالية العمومية إضافة إلى تعزيز آليات الرقابة المالية من خلال تفعيل دور مجلس المحاسبة والمفتشية العامة.

تتفرع عن هذا المطلب العناصر التالية: (كما تجب الإشارة إلى أن الأسئلة المطروحة لم يتم الإجابة عليها بصفة كلية)

إصدار القانون العضوي 18-15 بما يتوافق ومرتكزات المناجمنت العمومي الجديد ومقارنته ب 84-17.

- إعداد مشروع تطوير وإصلاح المحاسبة العمومية بما يتوافق ومعايير IPSAS

○ **أولاً: إصدار القانون العضوي 18-15 بما يتوافق ومرتكزات NPM مقارنته ب 84-17 وتأثيره على قانون المحاسبة العمومية (2190)**

أهداف الإنتقال من 84_17 إلى القانون العضوي الجديد 18_15: يتمثل محور مشروع تحديث نظام الميزانية (MSB) والقانون العضوي لقوانين المالية أساس في الإنتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم على النتائج في تسيير النفقة العمومية، يهدف إلى: اعتماد إطار الميزانية المتعدد السنوات، اعتماد ميزانية البرامج القائمة على أساس النتائج ومؤشرات الأداء، تجديد دورة الميزانية اعتماد

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 5495 المؤرخ في 15 رمضان 1415هـ، الموافق 15 فبراير 1995م، يحدد صلاحيات وزير المالية، العدد 15، المنشورة في 18 شوال عام 1415هـ، ص، 9.

قانون عضوي جديد، تجديد الإطار المحاسبي للميزانية، إعتقاد وتطوير أنظمة المعلومات المعتمدة في تحضير الميزانية، تعزيز الرقابة ومسؤولية المسيرين، البحث عن التخصيص الأفضل للموارد واستغلال كفاء للمال العام، تحسين أداء القطاع العام، تعزيز مسؤولية المسيرين لتفعيل دور الرقابة.¹

تمت الاستعانة في وضع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بالخبراء الفرنسيين والكنديين بحكم أن لهم خبرة مسبقة، كما أن في إطار التعاون الجزائري الفرنسي في الجانب المالي (MCI)؛ الذي يقام كل سنة من أجل التبرص والتكوين لمجموعة من الموظفين. أُقيم ملتقى دولي للتبرص من 1 إلى 10 أكتوبر 2018م في فرنسا؛ هدفه شرح الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي المرتبط بالقانون العضوي LOLF وتقييمه لتفدي السلبيات والأخذ بالإيجابيات بحكم الخبرة والتجربة الفرنسية.²

(1) -تجب الإشارة إلى أن القانون رقم **17.84** المؤرخ في 08 شوال عام 1404هـ، الموافق 07 يوليو سنة 1984م يتعلق بقوانين المالية. من أهم الإنتقادات الموجهة له هي أنه يحتوي على مواد لاتتوافق مع مرتكزات المناجمنت العمومي الجديد

وفي هذا الصدد ذكر السيد "مولود بوقزواطة" رئيس مكتب بالمديرية الفرعية للمنازعات (SDC)، التابعة لمديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات (DRECB): "أن النظام المالي في الجزائر مبني على الوسائل بناءً على القانون **17.84** لذا عملت الجزائر على الإنتقال إلى النظام المالي المبني على النتائج من خلال القانون العضوي 15.18 .

كما ذكر أيضاً أن قصور القانون **17.84** يظهر من خلال أنه قائم على محاسبة الصندوق الذي يقوم على التسجيل المحاسبي الذي يبدأ لحظة حركة الأموال على مستوى الصندوق (إيرادات ونفقات)، أي دفع أو تحصيل؛ حيث يقوم المحاسب العمومي بتسجيل التعهدات لحظة حركة الأموال على مستوى الصندوق على خلاف ذلك مايطمح إليه القانون العضوي **15.18** القائم على محاسبة الإلتزام حيث يعطي الصورة الحقيقية للنشاط المالي للدولة عكس الصندوق يعني حالة التدفق النقدي للعمليات المالية وهذا ما يزيد من نسبة وفعالية الرقابة.

¹فاطمة مفتاح، "الميزانية العامة القانون الأساسي 17_84 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية"، مجلة القانون والعلوم السياسية/العدد الرابع، جوان 2016م، جامعة تيارت، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ص 341.

²Ministère de l'Action et des comptes publics, Séminaire de formation courte du 1au10 Octobre

2018, « Mission de cooperation internationale (MCI) », Paris Mercredi 19 Septembre 2018, p.1.

كما أضاف إلى أن **17.84** يتمحور على قانون ضبط الميزانية الذي يعد غير فعال بحكم أن مدة إنجازها هي ثلاث سنوات بعيدة جداً ولا تعطي الحماية الكافية لتدارك الأخطاء في القرارات المالية المتخذة ومنه يجب وضع قانون ضبط ميزانية يضمن وضع الميزانية الختامية لدى أصحاب القرار في أقصى حد قدره ستة أشهر.

أعطى نظرة شاملة حول مضمون القانون العضوي **15.18** من خلال أنه يقوم على مبادئ المناجمنت العمومي و المعايير المحاسبية الدولية، وهذا كون أن القانون العضوي يشتمل على معايير **IPSAS** (في القطاع العام)، المستوحاة من القطاع الإقتصادي ومن القطاع الخاص من معايير **IAS** و **IFRS** بحكم أن الجزائر تعمل وفق (**NCT**) مدونة حسابات الخزينة منذ 1968م، التي تقوم على محاسبة الإلتزام، حيث أن من عيوبها في كون أن التقييد أو التسجيل المحاسبي يكون لحظة دخول وخروج الأموال فقط.

أضاف إختلاف آخر بين القانون **17.84** و **15.18** من ناحية الرقابة أين تم تقليص حجم الرقابة القبلية للمراقب المالي وزيادة الرقابة البعدية مع منح حرية أكثر في التسيير للأمر بالصرف وتحمله مسؤولية عن النتائج المحققة. وأشار أن "الرقابة في الجانب المالي هناك رقابة قبلية التي يقوم بها كل من البرلمان والمراقب المالي، ورقابة الآنية يمارسها المحاسب العمومي، ورقابة بعدية تمارسها المفتشية العامة للمالية ومختلف الرقابات الإدارية المفتشيات و رقابة البرلمان عن طريق المصادقة عن قانون ضبط الميزانية كنوع من الرقابة على تنفيذ النفقات ¹.

(2) وكما تجب الإشارة إلى أن القانون **15.18** المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439هـ الموافق 28 سبتمبر 2018م، يتعلق بقوانين المالية، أهم ما يحتوي عليه هذا القانون هو أنه يتوافق مع مرتكزات المناجمنت العمومي الجديد.

حيث أشار السيد عبد الباقي، نائب رئيس مكتب بوزارة المالية بالمديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للدولة (**RCE**)، التابعة لمديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات التابعة بدورها لمديرية المحاسبة، أن: **Lalolf** يحتوي على كيفية الانتقال من محاسبة الصندوق أي (ما تم فعلاً صرفه أو تحصيله)، إلى محاسبة ما تم الإلتزام به ومعاينته (أي محاسبة الإلتزام).

¹مولود بوقراطة، رئيس مكتب بالمديرية الفرعية للمنازعات SDC، التابعة لمديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات DRECB، التابعة بدورها للمديرية العامة للمحاسبة DGC، وزارة المالية، يوم 30.04.2019 الساعة 11:34.

أضاف على أن من أجل تنسيق القانون الداخلي لمديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية **21.90** مع القانون العضوي **15.18**، و بحكم أن مديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات تابعة لوزارة المالية فهذه المديرية في إطار القيام بمشروع يتكون من ثلاثة أفواج عمل: فوج من محاسبة الدولة وفوج من محاسبة الجماعات المحلية وفوج عمل ذو طابع إداري لإصلاح المؤسسات، هذه الأفواج تتكون من أعضاء من الإدارة المركزية ومن المصالح الخارجية كخزينة الولايات والبلديات. وهذا وفق خطة عمل به برنامج من 2019م إلى 2021م.

كما بين أن مديرية المحاسبة كغيرها من المديريات التابعة لوزارة المالية هي في طور إعداد قانونها الداخلي بناءً على القانون العضوي 2018م، ومنه فالقانون رقم 21.90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411هـ الموافق 15 غشت سنة 1990م، يتعلق بالمحاسبة العمومية؛ فهو في طور الإصلاح وهذا بما يتوافق والمبادئ التي يقوم عليها القانون العضوي¹.

أشار إلى أن القانون العضوي تعود بوادر نشأته إلى ما نص عليه دستور 1996م، حيث تضمن التشريع في المجال المالي يكون بقانون عضوي كما تعود أسباب ظهوره إلى قصور القانون 17.84 أين تم العمل على مراجعته والخروج بالقانون العضوي إلا أن الفترة من 1984م إلى 2018م. فتعتبر هذه الفترة طويلة المدى إضافة إلى ذلك أن فترة من إصدار القانون العضوي وفترة تنفيذه طويلة "مدة خمس سنوات" وفي هذا بيّن السيد **أورمضان صادقي**: "أنه من الطبيعي جداً أن تكون فترة معينة قبل التنفيذ فخلال هذه الفترة تعمل المديريات كلها التابعة لوزارة المالية على وضع قانون داخلي يتوافق ومبادئ القانون العضوي، إضافة إلى تهيئة البيئة لتطبيق القانون العضوي بحكم أنه قائم على معايير ومبادئ مخالفة للقانون السابق عن طريق تكوين الموظفين و محاولة زرع ثقافة تنظيمية تتناسب مع الأفكار والإجراءات التي تم إحداثها في القانون العضوي²."

أما بالنسبة إلى نظرتة حول الفترة الطويلة لوضع قانون متعلق بالمالية أي الفترة من 1984م إلى 2018م؛ يرى أن: "المجال المالي للدولة مجال حساس هذا من ناحية أما من ناحية أخرى فالجزائر في

¹ عبد الباقي باي، رئيس مكتب، بالمديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للدولة RCE، التابعة لمديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات DRECB، والتابعة بدورها للمديرية العامة للمحاسبة DGC، بوزارة المالية MF، يوم 2019-03-17م، على الساعة 09:42. ويوم 2019-03-24م على الساعة 10:00.

² أورمضان صادقي، نائب رئيس مكتب، بالمديرية الفرعية لضبط الميزانية LRB، التابعة لمديرية التنظيم المحاسبي للميزانيات DRECB، والتابعة بدورها للمديرية العامة للمحاسبة DGC، بوزارة المالية MF، يوم 2019-03-10م، على الساعة 09:20. ويوم 2019-03-12م على الساعة 09:15.

جانِب التشريع ترتبط تشابه كثيرًا مع فرنسا وخير مثال هو أنه تقريباً نفس الفترات والمراحل التي عرفتْها فرنسا في إعداد القانون العضوي نفسها المراحل التي تمر بها الجزائر ،فجدد فرنسا منذ 02جانفي 1959م إلى 2001م أين قامت بإصدار قانون العضوي 2001 .

« *La Loi Organique sur les Lois des Finances* » *LOLF* الذي تم تطبيقه بعد

خمس سنوات 2006م. والذي يعد كمقاربة لتسيير الجانب المالي التي تبنته الجزائر من خلال القانون العضوي كون أن القانون العضوي الفرنسي المتعلق بالقوانين المالية يقوم على مبادئ الإصلاح الحاسبي والميزانياتي¹.

كما عملت الوزارة على مشروع تحديث الميزانية من خلال النظام المتكامل لإدارة الميزانية SIGB « le système integre de gestion budjetaire هو عنصر مشروع تحديث أنظمة الميزانية modernisation des systemes budgétaires » MSB ؛ حيث حددت الحكومة الجزائرية لنفسها هدف تبني ميزانية برنامج 2012_2014 على أساس إطار الإنفاق متوسط الأجل، ويحتوي مشروع تحديث نظام الموازنة على ثلاث مكونات متميزة تعمل بشكل متكامل مع بعضها البعض: (تحقيق الأنشطة التي أدت إلى إصدار برنامج الميزانية/ إطار الإنفاق متوسط الأجل /تدريب واسع النطاق)².

أ) مقارنة بين القانون 17.84 والقانون العضوي 15.18 : يعتبر مشروع تحديث النظام المحاسبي والميزانياتي في الجزائر خطوة مهمة في سبيل تحقيق الرشادة والكفاءة في تسيير المال العام لأن هذا الإصلاح يؤدي إلى الانتقال من التسيير القائم وفق الوسائل إلى التسيير القائم وفق النتائج، وكان هذا الإصلاح انطلاقة من إعادة النظر في القانون 84_17 المؤرخ في 07جويلية والمتعلق بقوانين المالية؛ الذي يعد الركيزة التي من خلالها يتم إعداد قوانين المالية السنوية؛ ويضم سبعة أبواب ؛ ففي الباب الأول يتناول الأحكام العامة التي تعرف قوانين المالية وأنواعها وهيكلتها، والباب الثاني تطرق للميزانية العامة وأنواعها وهيكلتها، والباب الثالث تناول الأنواع الأخرى من الميزانية وعلاقتها بالميزانية العامة، في الباب الرابع تطرق إلى العمليات الخاصة للخزينة وكيفيات وتنظيمها، وفي الباب الخامس تناول القوانين المالية

¹ Jean Hervé lorenzi et Jalien Samson, *E conomie politique de la LOLF* ,LA documentation Française, Paris, 2007 ,P1

²Ministère des finances Algérie ,projet de modernisation des systèmes budgétaires, Phase2, Rapport sur la formation des formateurs (SIGBUD) 500 janvier 2009 .

انطلاقاً من تحضيرها ثم التصويت عليها حتى تنفيذها، وخصص الباب السادس لقانون ضبط الميزانية، أما الباب السابع فخصص للأحكام المختلفة¹.

عُدل في 1988م رقم 05_88 المؤرخ في 12 يناير 1988م

المعدل والمتمم لقانون 17_84، وفي 1989م بقانون رقم 24_89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989م المعدل والمتمم لقانون 17_89، وبعدها تم إصدار 15_18².

❖ ناحية الشكلية:

عنوان الجدول رقم (04): المقارنة بين القانون الأساسي والقانون العضوي من ناحية الشكل:

القانون رقم 17.84 يتعلق بقوانين المالية	القانون رقم 15.18 يتعلق بقوانين المالية
الباب الأول: الأحكام العامة، المادة الأولى_المادة 5	الباب الأول: أحكام عامة، المادة الأولى _ المادة 11
الباب الثاني: الميزانية العامة للدولة المادة 42_6 الفصل 1: عموميات 10_6 الفصل 2: المواد 19_11 الفصل 3: النفقات 42_20	الباب الثاني: موارد الدولة و أعباؤها وحساباتها المادة 12_68 الفصل 1: موارد الميزانية و أعباؤها 12_37 الفصل 2: تخصيص الإيرادات 38_58 الفصل 3: موارد الخزينة وأعباؤها 59_64
	الفصل 4: حسابات الدولة 65_68
من الباب الثالث: الميزانيات الأخرى 43_47 الفصل 1: الميزانيات الملحقه 43_45 الفصل 2: المجموعات والمؤسسات العمومية 47_46	الباب الثالث: تحضير مشاريع قوانين المالية وتقديمها والمصادقة عليها المادة 69_78 الفصل 1: تحضير مشاريع قوانين المالية و إيدعها وتقديمها وبنيتها 69_74 الفصل 2: الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية التصحيحية ومحتواها 75_76 الفصل 3: المصادقة على قوانين المالية 77_78

¹ فاطمة مفتاح، مرجع سبق ذكره، ص 321.

² فاطمة مفتاح، نفس المكان.

الباب الرابع: تنفيذ قوانين المالية 79_85	الباب الرابع: عمليات الخزينة 48_66 الفصل 1: الحسابات الخاصة للخزينة 48_61 الفصل 2: عمليات الخزينة 62_66
الباب الخامس: القانون المتضمن تسوية الميزانية 86_88	الباب الخامس: تحضير قوانين المالية والتصويت عليها وتنفيذها 67_75 الفصل 1: التحضير 67_68 الفصل 2: التصويت 69_70 الفصل 3: التنفيذ 71_75
الباب السادس: أحكام إنتقالية وختامية 89_91	الباب السادس: قانون ضبط الميزانية 76_78
	الباب السابع: الأحكام المختلفة 79_81

المصدر: من إعداد الطالبة؛ استناداً على قانون رقم 84_17 المؤرخ في 08 شوال عام 1404هـ الموافق 07 جويلية سنة 1984م، يتعلق بقوانين المالية. والقانون العضوي رقم 18_15 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439هـ الموافق 02 سبتمبر سنة 2018م، يتعلق بقوانين المالية.

التعليق: ويتبين لنا من خلال المقارنة أعلاه أن هناك إختلاف واضح من ناحية الشكل حيث يشمل القانون 84.17 على سبعة أبواب أما القانون العضوي 18.15 يشمل على ستة أبواب أما من ناحية المضمون تتفرع المقارنة حول الأهداف والوسائل والنتائج غيرها .
❖ **من ناحية المضمون:**

عنوان الجدول رقم (05) : المقارنة بين القانون الأساسي 84-17 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 18-15 المتعلق

المقارنة بين القانون الأساسي 84-17 المتعلق بقوانين المالية والقانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية (من ناحية المضمون)	
1) تعريف قانون المالي وهدفه:	
أ) تعريف قانون المالية : من خلال المادة 2 من 84-17 والمادة 4 من 18-15 ؛ يعتبر قانون المالية كل من: قانون مالية للسنة - قانون مالية التكميلي ، التعديلي، التصحيحي - قانون التسوية المالية.	
ب) هدف قانون المالية:	
قانون المالية 84-17 / المادة 3	قانون المالية 18-15 / المادة 6

<p>يبين ويرخص كل سنة مدنية: - مجمل موارد وأعباء الدولة الموجهة لإنجاز مشاريع الدولة انسجاماً مع الأهداف المحددة و النتائج المنتصرة والتي ستكون محل تقييم</p>	<p>يبين ويرخص كل سنة مدنية : - مجمل موارد و أعباء الدولة - الإمكانيات المالية لموجهة لسير المصالح العمومية - المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية والمصاريف المالية.</p>
<p>(2) المبادئ العامة لميزانية الدولة:</p>	
<p>أ) السنوية : يحدد قانون المالية لكل سنة مدنية الطبيعة والقيمة والتخصيصات المتعلقة بمراد الدولة وأعبائها(من خلال المواد 6- 1 من 84- 17 والمواد 3- 14 من 18- 15)</p>	
<p>ب) الوحدة : ترصد ميزانية الدولة في وثيقة موحدة تحت شكل مداخيل ومصاريف الدولة.(من خلال المواد 6، والمواد 1.4 من 18- 15)</p>	
<p>ج) الشمولية : مجمل المداخيل تضمن وضع حيز التنفيذ مجمل المصاريف بدون تعويض أو مخصصات خاصة الاستثناء : يمكن لقانون المالية أن يخصص موارد خاصة لبعض العمليات مثل: - ميزانية ملحقة - حسابات خاصة للخزينة - الإجراءات الخاصة داخل ميزانية الدولة التي تحكم صندوق المنافسة و ضمان القروض. (من خلال المادة 8 من القانون 84- 17 ، والمواد 3 و 8 من القانون 18- 15) د) المبادئ الخاصة:</p>	
<p>وحدة تنفيذ المخصصات والبرنامج ، التقسيم على الوزارات والمؤسسات العمومية يتم حسب برنامج وبرنامج فرعي وعنوان و يمنح فيما يخص القروض غير المسددة (المواد 9، 7 من 18- 15).</p>	<p>المخصصات المفتوحة بقانون المالية توجه وتخصص بفصول أو قطاعات حسب الحالة ، تشمل النفقات حسب طبيعتها أو توجيهها (المادة 20 من 84- 17).</p>
<p>(3) تحضير قوانين المالية:</p>	
<p>أجل إيداع مشروع قانون المالية: 07 أكتوبر كأقصى أجل للسنة القادمة (المادة 71 من القانون رقم 18-15).</p>	<p>أجل إيداع مشروع قانون المالية: 30 سبتمبر كأقصى أجل للسنة القادمة (المادة 67 من القانون رقم 84- 17).</p>

(4) الموارد المالية للدولة:	
الضرائب بكل أنواعها - عائدات أملاك الدولة - مداخيل الخدمات المقدمة والأتاوات - مداخيل مساهمات الدولة - المنتجات المتنوعة للميزانية - صناديق المنافسة / المنح/ التنازلات. (من خلال المادة 11 من 17-84 والمادة 15 من القانون 15. 18)	
(5) الأعباء المالية	
<p>نفقات التشغيل</p> <p>نفقات الاستثمار</p> <p>قروض وتسبيقات</p> <p>(المادة 23 من قانون 17. 84)</p>	<p>حسب الطبيعة الإقتصادية للنفقات: نفقات المورد البشري/ تسيير المصالح / الاستثمار/ التحويلات/ أعباء الدين العمومي/ العمليات المالية/ نفقات غير متوقعة.</p> <p>حسب تصنيفات أخرى: البرامج وتفرعاتها/ الوظائف الكبيرة(السامية) للدولة/ الوحدات المكلفة بتحضير وتنفيذ الميزانية.</p> <p>(المادة 28، 29 من خلال 18 - 15).</p>
(6) طريقة تقسيم المخصصات	
<p>يتم توزيعها حسب برنامج وبرنامج فرعي وعنوان ويمنح فيما يخص القروض غير المصنفة (المواد 23، 79 من قانون 18- 15).</p>	<p>يتم توزيعها وتخصيصها حسب الفصول أو القطاعات والتي تشمل النفقات حسب طبيعتها ووجهتها .</p> <p>نفقات التشغيل تنفذ حسب فصول ومواد</p> <p>نفقات التجهيز حسب القطاعات(المواد 20، 67، 73، من القانون 84- 17).</p>
(7) العناصر المشتركة بين القانونين :	
<p>تحديد حصيلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة مع تحديد حجم المداخيل المحصلة وحجم النفقات المنفذة برسم السنة المالية</p> <p>- تحديد كشف حساب بالنتائج المحققة يتضمن:</p> <p>الفائض أو العجز الصافي بين النفقات والمداخيل الخاصة بالميزانية العامة للدولة</p>	

الفوائد والخسائر المتعلقة بتنفيذ عمليات الحسابات الخاصة للخزينة
الفوائد والخسائر المتعلقة بتسيير عمليات الخزينة.
(من خلال المواد 76، 77 من قانون 84-17، والمادة 86 من قانون 18-15).

8) جديد قانون 18-15:

يفرض على الدولة تقديم تقرير على النتائج المالية مثلما حدده القانون من طريقة التسيير
بالنتائج
حساب عام للدولة يتضمن الميزان العام للحسابات / حسابات النتائج / الحصيلة/ التعبير في
طرق وأساليب المحاسبة خلال عملية التنفيذ
تقرير وزاري حول المردودية الثابتة وتنفيذ البرنامج والنتائج المحققة
تقرير لمجلس المحاسبة يتعلق بتنفيذ قانون المالية مقارنة بالبرامج المسطرة.
من خلال المواد 87، 88 من القانون 18-15).

المصدر: من إعداد الطالبة ؛ من خلال المقابلة مع رئيس المكتب السيد مبالية خرادوش، يوم
2019/05/03م، على الساعة 09:10.

التعليق: ويتبين لنا من خلال الجدول أعلاه أن هناك أوجه إختلاف بين القانونين تتمثل أهمها في كون
أن القانون الأساسي 84-17 يقوم على الوسائل أما القانون العضوي 18-15 يقوم على النتائج .

○ **ثانياً: إعداد مشروع تطوير وإصلاح المحاسبة العمومية بما يتوافق و معايير ipsas**

يعتبر نظام المحاسبة العمومية في الجزائر إمتداد لنظام محاسبة الخزينة العمومية خلال فترة
الإحتلال الفرنسي تم تكريس بناءً على التعليمات العامة رقم 16 المؤرخة في 12 أكتوبر 1968م، والمتعلقة
بمحاسبة الخزينة العمومية؛ بحيث تعتبر بمثابة المرجع الأساسي الذي يعتمد عليه المحاسب العمومي في
قيد المعاملات المالية للدولة، فأست لقواعد تسيير وتنظيم مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية.
ولتحيين قائمة الحسابات المفتوحة في مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية، تقوم المديرية العامة
للمحاسبة العمومية بإصدار تعليمات لخلق حسابات أو فتح حسابات جديدة لتلبية متطلبات تطور حجم
المعاملات المالية لمختلف وحدات القطاع العام.

فتعتبر المحاسبة العمومية المجال المحاسبي الذي يختص بتقدير وقياس وتبويب العمليات المالية في هيئات الجهاز الحكومي والخروج بمعلومات تعتمد في اتخاذ القرار من خلال إيصالها إلى الجهات ذات العلاقة وفق نصوص وتشريعات قانونية ومبادئ خاصة لذلك.¹

وتعرف هيئة الأمم المتحدة " المحاسبة العمومية ": " على أنها المحاسبة التي تختص بقياس ومعالجة وتوصيل ومراقبة وتأكيد صحة المتحصلات والنفقات والنشاطات المرتبطة في القطاع العام".²

وبحكم أن دراستنا تتناول الإصلاح المتعلق بالمحاسبة العمومية في الجوانب الإدارية و القانونية و التقنية فتجدر الإشارة إلى أن المحاسبة العمومية هي مجموعة قوانين تنظم مدخلات و مخرجات الأموال العمومية ومنه؛ فهي ترتبط بالجوانب السالفة الذكر من خلال المفاهيم التالية: المفهوم التقني متعلق بالمبادئ التقنية التي تستخدم من أجل القيد المحاسبي للعمليات المالية للدولة في السجلات المحاسبية للمحاسبة العمومية وطرق تنفيذها ومراقبتها، أما الجانب الإداري فهو يرتبط بمجموعة النصوص التي تنظم تسيير وتقسيم وهيكل الإدارة المالية وتوزيع المهام على مستوى شبكة المحاسب العمومي أما بالنسبة للمفهوم القانوني تعد كقيود قانونية تعين مهام و التزامات ومسؤولية كل من المحاسب العمومي و الأمر بالصرف في تنفيذ العمليات المالية للدولة.

الإطار العام للمحاسبة العمومية في الجزائر:

✓ **الإطار القانوني:** يضبط ويقنن مراحل وإجراءات تسيير وتداول المال العام من طرف مختلف أعوان المحاسبة العمومية وتتمثل أهم النصوص التشريعية التي تقنن المحاسبة العمومية في الجزائر مايلي :

- القانون رقم 84_17 المؤرخ 1984.07.07م؛ والمتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم.
- القانون رقم 90_21 المؤرخ 1990.08.15م؛ والمتعلق بالمحاسبة العمومية.
- الأمر رقم 95_20 المؤرخ في 1995.07.17م؛ والمتعلق بالمجلس الوطني للمحاسبة.

كما تختص المديرية العامة للمحاسبة بإصدار اللوائح التطبيقية ذات الطابع التقني المتعلقة بالقيود المحاسبية للعمليات المالية للدولة مع إحترام النصوص القانونية المتعلقة بالمحاسبة العامة.

✓ **الإطار التنظيمي:** يتأثر تنظيم الإدارة المالية في الجزائر مع تطبيق القواعد ومبادئ المحاسبة العمومية وهذا تكيفاً لمتطلبات الإطار القانوني للمحاسبة العمومية، كما أن من الجانب التقني فتتأثر

¹ زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري، الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، (جامعة بومرداس أحمد بوقرة: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المنظمات، 2013م_2014م)، ص3 .

² صلاح الدين عبد المنعم مبارك، المحاسبة الحكومية مدخل معاصر، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2008م)، ص5.

طريقة إدارة وتسيير المال العام من طرف الهيئات الحكومية وهذا من خلال تطبيق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، فيتطلب هذا المبدأ إنتماء المحاسب العمومي إلى وزارة المالية وأن يكون الأمر بالصرف تابع لمختلف الوزارات بناءً على عدم الجمع الوظيفتين.¹

ومن أهم مبادئ المحاسبة العامة مايلي:

• **مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:** من أجل تقسيم المهام وتسهيل المراقبة ووحدة الصندوق (أي أن المحاسب العمومي هو العون المؤهل قانوناً لتسيير وتداول الأموال والقيم العمومية ذلك في إطار وحدة الصندوق)، بحيث تودع الأموال العمومية في صندوق واحد تحت مراقبة وزارة المالية، ومنه فشبكة المحاسبة العمومية تخضع لرقابة وسلطة وزير المالية أما الأمر بالصرف يخضع لسلطات تنفيذية مختلفة وكما أن الأمر بالصرف لا يملك حساب الصندوق ولا يمكن تداول الأموال والقيم العمومية إلا في حالات استثنائية بترخيص من وزارة المالية عن طريق إنشاء الوكالات المالية. ومقاومة الغش فنتم حماية الأموال العمومية عن طريق تقييد وتحديد إختصاص وصلاحيات كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فلا يقوم الأمر بالصرف تسديد النفقات لأنه لا يملك صلاحيات قانونية تمكن من تداول الأموال العمومية ولا يقوم المحاسب العمومي بالتحصيل أو الدفع دون استلام الأمر بتنفيذ هذه العمليات من الأمر بالصرف بحكم أن من يحدد مجال صرف الأموال العمومية ليس هو من يدفع.

• **مبدأ عدم تخصيص الإيرادات للنفقات :** يعني المبلغ الإجمالي للإيرادات يغطي كل النفقات العمومية ويكون تطبيق مبدأ عدم تخصيص الإيرادات للنفقات ونظام المحاسبة من خلال تطبيق قاعدتين هما:

✓ وحدة الخزينة: تودع الأموال العمومية مهما كانت طبيعة ممتلكها الدولة، الولاية، البلدية، المرافق العامة ذات الطابع الإداري لدى الخزينة العمومية.

✓ وحدة الصندوق: يجب على كل محاسب عمومي أن يودع الأموال العمومية التي بحوزته في حساب صندوق واحد وحساب بريدي واحد.²

تجب الإشارة إلى المحاسب العمومي: بناءً على المادة "33" من قانون 21_90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، يعد المحاسب العمومي كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات الموالية:

_تحصيل الإيرادات ودفع النفقات ._ضمان حراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم والموارد المكلف بها وحفظها.

¹ از هير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري، الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ، مرجع سبق ذكره، ص،ص،99،98.

² از هير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وآفاقه وإصلاحه ، مرجع سبق ذكره، ص - ص - 23 -

فيتولى وزير المالية تعيين أو إعتامد المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبة وفق المرسوم التنفيذي رقم 311_91 المؤرخ في 07_09_1991م؛ والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و إعتامدهم.¹

1) خلفيات إصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر:

1. **محدودية الإطار المحاسبي في مدونة حسابات الخزينة** : تجب الإشارة إلى مدونة حسابات الخزينة (NCT) *Nomenclature des comptes de trésor*، تعتمد على الترقيم الخطي التسلسلي حيث يتم تجميع العمليات ذات الطبيعة المتماثلة في حساب موحد وتحت عنوان واحد. وتتكون من مجموعة حسابات هي: الصندوق والحافطة المالية، عمليات الميزانية، عمليات الخزينة، ودائع الهيئات المكتبية لدى الخزينة، عمليات التنظيم، النتائج، الديون المضمونة من الدولة، الحقوق.² فيتجسد الإطار المحاسبي في مدونة حسابات الخزينة الذي عاجز نظراً لغياب النظرة الشاملة حول ذمة الدولة حيث تقتصر مدونة حسابات الخزينة على تسجيل عمليات الصندوق إما تحصيل الإيرادة أو النفقة المدرجة ضمن قانون المالية، فمدونة NCT تقوم على فكرة محاسبة الصندوق لا غير ما أدى إلى إهمال عناصر الذمة المالية للدولة، من أملاك عقارية ومستحقات الدولة وديونها التي يتم أخذها من طرف مختلف المصالح المعنية خارج الإطار المحاسبي ما ينتج عنه سوء التسيير بحكم صعوبة التحكم في المعطيات الخاصة بالقيمة الحقيقية لها، هذا من جهة، و من جهة أخرى غياب مرونة ترقيم حسابات المدونة، فترقيم حسابات المدونة غير مرن نظراً للإعتامد على الترقيم الخطي، ما أدى إلى غياب تجانس وحدة المدونة وصعوبة عملية التكييف مع التعديلات المتكررة التي تفرضها العمليات الجديدة أي التغيير في نشاط الدولة.³

إضافة إلى صعوبة تجميع المعلومات المحاسبية كون أن مدونة الحسابات لا تتماشى مع تقنية المحاسبة الجديدة لمعالجة المعلومات فهي تتطلب وجود نظام للإعلام الآلي يعمل على تجميع مختلف معطيات محاسبية المتواجدة عبر كل مراكز التسجيل المحاسبي، كون أن عملية التجميع في أغلبية الأحيان لا تتم في الوقت المحدد ما يؤدي إلى تعذر الحصول على كل المعلومات ومنه عدم إتخاذ القرارات المناسبة، وهذا يقف عائق في وجه عقلنة وترشيد النفقات العمومية وكذا التسيير الفعال للعمليات

¹ زهير شلال، *آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري، الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة*، مرجع سبق ذكره، ص، 109.

² مولود بوقزواطة، رئيس مكتب المديرية الفرعية للمنازعات، المديرية العامة للمحاسبة، بوزارة المالية، يوم 02-05-2019م، على الساعة 10:40.

³ عبد السميع رونية، *واقع إصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر خلال الفترة 2003م_2002م*، مداخلة في المحور الوطني، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية، قسم التسيير، ص 5.

العامّة، وكذلك تعقيد وصعوبة استغلال النتائج والوثائق المحاسبية حيث تتميز مجمل الوثائق المحاسبية بالتعقيد وعدم سهولة استغلالها بسبب الإعتماد على الحسابات العامّة التي تلخص مجمل الهيئات المنفذة دون التطرق إلى تفاصيلها.¹

2. **حتمية الاستجابة للمعايير الدولية المحاسبية:** تجدر الإشارة إلى أن الإطار المحاسبي

والمحاسبية العامّة به نقائص لا تتماشى مع شروط دخول الجزائر في اتفاقيات وعلاقات مع عدة دول ومنظمات دولية، ومنه فالجزائر مجبرة على الاستجابة للمعايير الدولية في مجال المحاسبة العمومية؛ كون أن هذه المعايير من شأنها توحيد لغة التخاطب ما يسمح بإجراء مقارنات بين مختلف الدول على عكس الإطار المحاسبي الذي يستعصي إدماج محاسبة الدولة ضمن المحاسبة العالمية، والتي تعد أحد أهم وسائل المقارنة الدولية، ومنه فاستجابة الجزائر لهذه المعايير كانت وفق تجنيد المديرية العامّة للمحاسبة **DGC** منذ سبتمبر 1995م، فوج عمل مكون من إطارات إضافة إلى الإعتماد على المخابرات الفرنسية عن طريق زيارة هذا الفوج لمديرية المحاسبة المالية الفرنسية في فرنسا والاستعانة بخبراء من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي للعمل على الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة وانتهى عمل هذا الفوج بتقديم مشروع المخطط المحاسبي للدولة والذي شرع في اختباره في 2003م.

3. **ضرورة إحترام المبادئ الأساسية للتسيير العمومي الجديد:** نظراً لتعدد جذور التسيير العمومي الجديد ومصادره التي تتمثل في: القانون العام، الإقتصاد العمومي بالدرجة الأولى، علم الإجتماع، والعلوم السياسية، إلا أن التسيير بعد أن كان مرتبط بالشرعية أي الإرتباط بالقانون أصبح مرتبط بالفعالية.²

ومنه فلقد شهد النظام المحاسبي في الجزائر إصلاحات جذرية مست طيبة وخصوصية الممارسة المحاسبية للمحاسبة الصادرة عن مجلس معايير المحاسبة الدولية في ظل ظاهرة العولمة مع توجه الجزائر نحو إقتصاد السوق، أصبح على الدولة التعامل كعون إقتصادي يلتزم بكل القواعد و الأليات التي تحكم الأعوان الأخرى، لتخضع بذلك إلى قانون العرض والطلب، القانون التجاري... إلخ.

¹نادية مغني، دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام (IPSAS)، أطروحة نيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، (جامعة الجزائر 3: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص: إدارة أعمال، 2016م/2017م)، ص، ص، 151، 152.

²عبد السميع رويبة، مرجع سبق ذكره، ص، ص، 6، 7.

فالتكيف مع هذه المتغيرات الجديدة، وهذا ما فرض على الدولة تغيير نظامها المحاسبي من أجل توفير جهاز يضمن قياس المردودية والفعالية، وهو مالا توفره مدونة الحسابات الحالية لقصورها على إعطاء نظرة متكاملة على وضعية ذمة الدولة وتطورها.

كما أن دخول الجزائر في اتفاقيات وعلاقات مع عدة دول ومنظمات دولية، مثل البنك

العالمي وصندوق النقد الدولي، وضعها أمام حتمية الاستجابة إلى المعايير الدولية في مجال المحاسبة العمومية التي تعمل على إيجاد لغة موحدة تسمح بإجراء مقارنات بين مختلف الدول وهو مالا يسمح به الإطار المحاسبي الحالي.

كما أن إصلاح الإطار المحاسبي للدولة يهدف إلى ترشيد وعقلنة تسيير الأموال العمومية، وبعد أن أظهرت مدونة حسابات الخزينة قصورها، قامت الحكومة بمحاولة إصلاح النظام المحاسبي والتحضير لمشروع مخطط محاسبي جديد للدولة يستجيب لمتطلبات المحيط الدولي الإقتصادي والمرتبط بمبادئ المناجمنت العمومي الجديد.

(2) عرض مشروع إصلاح وتطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر:¹

مع تطور نشاط الدولة والحاجة إلى أدوات فعالة للرقابة عن الأداء وتحقيق الشفافية وضرورة توفير أدوات المسائلة عن الكفاءة في تسيير الموارد العمومية، أصبح من الضروري تطوير نظام محاسبة الخزينة للرفع من جودة البيانات والقوائم المالية الحكومية، والتي يجب إعادة صياغة مضمونها وطريقة عرضها .

في ظل عملية إصلاح مؤسسات الدولة، قامت وزارة المالية من خلال المديرية العامة للمحاسبة التي قامت بتشكيل لجنة عمل تشمل أخصائيين محليين ودوليين في ميدان المحاسبة العامة من أجل عرض مشروع إصلاح محاسبة الخزينة العمومية والاستفادة من خبرات الدول المتقدمة في هذا الشأن خاصة التي لها نظام محاسبي متشابه مع النظام الجزائري وهذا لتطوير وإصلاح وعصرنة نظام المحاسبة حيث يصبح أداة فعالة لتحقيق الرشادة والإقتصاد في تسيير الموارد العمومية وتحقيق الشفافية والإفصاح الشامل والدقيق عن النشاط الحكومي المالي وهو ما تقوم عليه مقاربة المناجمنت العمومي الجديد.

¹ زهير شلال، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري، الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، مرجع سبق ذكره، ص، 183

فبإشراف المديرية العامة للمحاسبة العمومية قامت لجنة العمل السالفة الذكر في إعداد مشروع تعليمية عامة تتضمن مدونة حسابات جديدة لقيد العمليات المالية للدولة تحت عنوان " المخطط المحاسبي للدولة " والذي من شأنه تعويض " مدونة حسابات الخزينة العمومية " ، بعد المصادقة عليه من طرف الهيئات المختصة.

فشرعت وزارة المالية في تطبيق مشروع إصلاح لنظام المحاسبة العمومية تهدف إلى إعداد مشروع مخطط محاسبي جديد للدولة ؛ فيسعى مشروع إصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر إلى وضع إطار محاسبي خاص بالعمليات المالية للدولة لتدارك نقائص مدونة حسابات الخزينة العمومية التي تعاني من محدودية البيانات التي يمكن استخراجها من القوائم المالية وإعدادها على الأساس النقدي، والتي لا تسمح بعرض مجمل عناصر الخدمة المالية للدولة .

كما يقوم مشروع إصلاح المحاسبة العمومية على السعي إلى: تطبيق الاستحقاق في المحاسبة العمومية في الجزائر من خلال إنشاء نظام معلوماتي محاسبي فعال، يسمح بسرعة تقديم البيانات المالية الدقيقة وفي آجال معقولة للمسؤولين حول مجمل أصول وخصوم الدولة، وعرض نتائج تنفيذ قانون المالية والوضعية المالية للخزينة العمومية من أجل إتخاذ القرارات الإقتصادية وتوظيفها لأغراض المساءلة وتقييم الأداء، حيث تستخرج هذه المعلومات بصفة مباشرة من سجلات المحاسبة دون اللجوء إلى السجلات الإحصائية كما كان معمولاً به في النظام القائم على مدونة مجموعة حسابات الخزينة العمومية.

فحدد مشروع التعليمية العامة للمخطط المحاسبي للدولة أهداف إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر: _ تدفق معلوماتي دقيق وموثوق على كل نشاطات الدولة المحاسبية العمومية. _ توفير إجراءات فعالة للرقابة على تسيير الموارد العمومية لضمان الرشادة ومشروعية العمليات المالية للدولة. _ سرعة تقديم القوائم المالية في آجالها المعقولة وعرض المعلومات ذات الصلة السهلة للقراءة إضافة إلى أنها تلبي حاجيات متخذي القرار. _ معرفة ممتلكات الدولة بمختلف مكوناتها ما يسهل الرقابة والمتابعة قيد العمليات المالية للدولة. _ إمكانية تحديد تكلفة الخدمات العمومية، وتحديد النتائج السنوية وتقييم فعالية أداء نشاط الإدارة.¹

¹ ازهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري، الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة ،مرجع سبق ذكره، ص،184.

ولكي تتحقق هذه الأهداف تم تبني مفاهيم ونظام المحاسبة في القطاع الخاص ومحاولة تكييفها مع خصوصيات النشاط ووحدات القطاع العام وهي ما يقوم عليه المناجمنت العمومي الجديد.

➤ مراحل تطبيق مشروع إصلاح نظام المحاسبة العمومية:

مشروع إصلاح وتطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر محور رئيسي في برنامج وزارة المالية وكان تطبيقه وفق مراحل هي:

- في سنة 1995م، تم الانطلاق في إعداد المشروع منذ سنة 1995م، بإشراف المديرية العامة للمحاسبة العمومية التي قامت بتعيين لجنة مختصة للإشراف على هذا المشروع بالتعاون مع خبراء من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمديرية العامة للمحاسبة العمومية لوزارة المالية لفرنسا من أجل الاستفادة من التجربة الفرنسية في هذا المجال حيث شرعت في التحضير لمشروع المخطط المحاسبي للدولة (PCE) Plan comptable de l'Etat ، والإعداد لمشروع محاسبي يسمح بالانتقال من نظام محاسبة الصندوق إلى نظام محاسبة الذمة؛ والذي يهتم بالتقيد المحاسبي للممتلكات الدولة العقارية والمنقولة . تم تصميم المشروع والصادقة عليه من طرف مجلس الحكومة في 23 أبريل 1997م، الذي أوصى بالمشروع بإنجازه ضمن مداورات تجمع مختلف الأطراف المعنية على المستوى الوطني. فتمت برمجت مجموعة من الأعمال التي تتمثل فيما يلي : إنجاز مشروع المخطط المحاسبي للدولة (PCE)، بالتركيز على نظام ترقيم الحسابات وطريقة تصنيفها ضمن الأصناف العشرة لمشروع المخطط لجعلها أكثر تلاءماً مع نشاطات الدولة والتغيرات الحاصلة عليها. إعداد الجداول المرفقة حيث تضم هذه الأخيرة بالنسبة لكل حساب من مدونة حسابات الخزينة أو مشروع المخطط المحاسبي والحساب المرفق له. إعداد مشروع التعليمات التي تضمن دخول مشروع المخطط حيز التطبيق والذي يشمل على الطرق و القواعد العامة لعمل حسابات المخطط إلى جانب التسجيل المحاسبي للعمليات المالية.¹
- شرع ابتداءً من 09 جويلية 2000م، في إختبار حسابات المخطط المحاسبي الجديد للدولة الموافقة لحسابات المدونة للخزينة على مستوى الخزينة الولائية لستة ولايات أخذت كعينة للإختبار وهي (بومرداس، تيبازا، تيزي وزو، بجاية، غرداية،ميلة).²

¹نادية مغني، مرجع سبق ذكره، ص، ص، 153، 152.

²المديرية العامة للمحاسبة، الإتصال المهم حول الإصلاح المحاسبي للدولة، (الجزائر: وزارة المالية، 2002م)، ص، 5.

وكذا تطبيقه بصفة تجريبية في ستة وكالات مالية، وكالتين ماليتين للضرائب، وكالتين ماليتين للجمارك، وكالتين ماليتين للأموال. وبعد إختبار مشروع المخطط المحاسبي لمدة سنة على مستوى الولايات الستة، ثم تعميمه بصفة تدريجية وتجريبية ليشمل كل ولايات الوطن وذلك من أجل : إختبار المشروع في مجال عمليات التحصيل والدفع وكذا تسجيل الحقوق المثبة للدولة على مستوى الخزينة الولائية والوكالات المالية وكذا العون المحاسبي المركزي للخزينة. إدراج أنظمة الإعلام الآلي المكيفة مع قواعد المخطط المحاسبي الجديد للدولة. تكييف المعومات المحاسبية للوثائق المحاسبية وكذا الميزان الشهري مع جديد المخطط المحاسبي للدولة¹

■ **النظام المحاسبي المالي الجديد:** باشرت وزارة المالية سنة 2001م في إصلاح المخطط المحاسبي الوطني الذي نجم عنه "النظام المحاسبي المالي" ؛ يتمثل هذا الإصلاح في تطبيق المؤسسات الجزائرية للمعايير المحاسبية الدولية المطبقة في بلدان الإتحاد الأوروبي حيث دخل هذا النظام المحاسبي المالي حيز التنفيذ في سنة 2010م، بموجب القانون رقم 11_07 المؤرخ في سنة 25 نوفمبر 2007م المعدل، والمرسومين المتضمنين الإطار التصوري والمعالجة الآلية لمسك المحاسبة على التوالي، بالقرار المتضمن قواعد تقييم مدونة الحسابات و تقييدها محاسبياً، وقد شهد هذا النظام ثلاث تطورات تتمثل في:

إختيار التسيير وفق قاعدة تصورية ومبادئ معتمدة في الإقتصاد العالمي وتقديم معلومات دقيقة وموثوقة عن الوضعية المالية المؤسسات. إيضاح المبادئ والقواعد الواجب تقود التسجيل المحاسبي للمعاملات وتقييمها وكذا إعداد الكشوف المالية مما سيحد من مخاطر التلاعب الإرادي واللاإرادي بالقواعد وسيسهل تدقيق الحسابات وإتخاذ القرار من طرف المستثمرين. _ إمكانية تطبيق نظام معلومات مرتكز على المحاسبة المبسطة من قبل الكيانات الصغيرة.²

■ **عصرنة نظام المحاسبة العمومية بما يتلاءم مع عصرنة الموازنة:** يعتمد مشروع عصرنة نظام المحاسبة العمومية على مجموعة من المبادئ تتمثل فيما يلي : _ إعداد الحسابات المستقبلية وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام؛ يقوم هذا المبدأ على إعادة صياغة عناصر حسابات الدولة للنظام المحاسبي وفق متطلبات المعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام من أجل وضع نظام محاسبي يتسم بقواعد محاسبية دولية . _تطبيق مبدأ الاستحقاق: إعداد البيانات المالية وفقاً لمبادئ المحاسبة على أساس

¹نادية مغني مرجع سبق ذكره،ص،145.

²وزارة المالية، مرجع سبق ذكره،ص،147.

الاستحقاق في تسجيل المعاملات المالية للدولة من حيث الإيرادات والنفقات في نهاية كل سنة والتي تجسد حسابات الموازنة. _ الربط بين الموازنة والنظام المحاسبي للدولة: يقوم هذا المبدأ على الربط بين عناصر الموازنة وحسابات النظام المحاسبي وتحليل الانحرافات الموجودة بين نتائج المحاسبة العمومية وحسابات الموازنة في نهاية كل سنة من أجل إعطاء الشفافية أكبر لنظام المحاسبة العمومية. _ إعادة تنظيم شبكات المحاسبة في تحصيل الضرائب: ترشيد هيكل بين المحاسبين العموميين في المسائل الضريبية أمر أساسي لتنفيذ إصلاح نظام المحاسبة وهذا عن طريق إعادة تنظيم شبكات المحاسبة لإعداد البيانات المالية وفق المعايير المحاسبية، من أجل تحقيق الجودة و موثوقية المعلومات، وإنشاء حسابات يسمى "الهدف"، الذي يتطلب معرفة هيكل المحاسبة لاستخدامها في المجال الضريبي وخاصة الضرائب التي تجمعها مختلف الشبكات العامة للمحاسب (الضرائب و الجمارك).¹

ومنه نستنتج أن: "السبب الرئيسي لتطبيق المعايير المحاسبية الدولية يتمثل في تطور الأسواق المالية العالمية وتداخلها وتبعيتها مما أدى إلى ضرورة توحيد القواعد المحاسبية على المستوى الدولي".²

وتتمثل في المعايير الصادرة عن مجلس معايير المحاسبة الدولية بمنهجية الترتيب العددي، حيث أن IAS يحتوي 41 معيار أي يتوقف عند المعيار 41 ثم بدأت المعايير المسماة IFRS يحتوي على 13 معيار، وبناءً على هذه المعايير المتعلقة بالقطاع الخاص ظهرت معايير المتعلقة بالقطاع العام IPSAS.³

وصدرت المعايير الجديدة عن مجلس المعايير المحاسبية الدولية IASB للقطاع العام IPSAS وهو لجنة دائمة تابعة للإتحاد الدولي لمراجعي الحسابات، ففي سنة 2001م أدخلت تغييرات أساسية لتقوية استقلال وشرعية وجودة عملية وضع المعايير الدولية للمحاسبة.⁴

¹ وزارة المالية، مشروع هندسة محاسبة الدولة، (الجزائر: وزارة المالية، مديرية المحاسبة العامة، 2007م)، ص - ص 3 - 5.

² محمد بوتين، المحاسبة المالية ومعايير المحاسبة الدولية، (الجزائر: منبجة للطباعة، 2010م)، ص، 44.

³ مسعود صديقي، محمد حسان بن مالك، علاء بوقفة، المحاسبة المالية طبقاً للنظام المحاسبي المالي الجزائري، (الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2014م)، ص، 78.

⁴ طارق عبد العال حماد، معايير المحاسبة الدولية والمعايير العربية المتوافقة معها حالات عملية محلولة معايير المحاسبة الدولية من 1 إلى 31، (الإسكندرية: الدار الجامعية، 2008م)، ص، 17.

وتتمثل هذه المعايير كالتالي:

➤ **معايير IAS : International Accounting Standards**

عرض القوائم المالية، المخزون، قائمة التدفقات النقدية، الأحداث اللاحقة لتاريخ الميزانية، عقود الإنشاء، الضرائب على النتيجة، التثبيات المادية، عقود الإيجار، نواتج الأنشطة العادية، منافع المستخدمين، محاسبة الإعانات الحكومية والإفصاح عن المساعدات الحكومية، أثار التغيرات في أسعار صرف العملات، تكاليف الاقتراض، الإفصاح عن الأطراف ذات العلاقة، المحاسبة والتقارير عن برامج التقاعد، المحاسبة والمساهمة في المؤسسات الحليفة، المعلومات المالية في الإقتصاديات ذات التضخم، المساهمة في المؤسسات المساعدة، الأدوات المالية الإفصاح والعرض، حصة السهم من الأرباح، التقارير المالية المحلية، قيمة الأصول، مخصصات الخصوم والأصول المحتملة، الأصول غير الملموسة، الأدوات المالية محاسبتها وقياسها، الاستثمارات العقارية، الزراعة.¹

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك معايير تم استبدالها ومعايير تم حذفها.

➤ **معايير IFRS : International financial Reporting Standards**

المعايير الدولية للتقارير المالية

تبني المعايير الدولية للتقارير المالية لأول مرة، المدفوعات على أساس الأسهم، تجميع المؤسسات، عقود التأمين، الأصول غير المتداولة المحتفظ بها بغرض البيع والعمليات المتوقفة، استكشاف وتقييم الموارد الطبيعية، الأدوات المالية المعلومات الواجب الإبلاغ عنها، القطاعات التشغيلية، الأدوات المالية الإعراف والقياس، البيانات المالية الموحدة، الترتيبات المشتركة، الإفصاح عن المصالح في المنشآت الأخرى، القياس وفق القيمة العادلة.²

وهذه المعايير تتعلق بالقطاع الخاص وتم تبنيها لإصدار معايير جديدة متعلقة بالقطاع العام **IPSAS** عن طريق مجلس المعايير الدولية (هو لجنة دائمة تابعة للإتحاد الدولي لمراجعي الحسابات ويمثل أكثر من 160 هيئة عضو في 120 بلد).

¹ Journal officiel de l'Union Européenne, reglement(ce)N°1725/2003de la comission du 29/09/2003, portant adoption de certaines normes comtables internationales, 13/10/2003.

² Jawhar DENGIR, **les normes internationale**, d'information financière, commissaire aux comptes membre de compagnie des comptables de Tunisie, p,3,4 .

International public sector Accounting Standards : معايير IPSAS ➤
Board

حيث يتميز نظام المعايير الجديدة بمصداقية وجودة رفيعة كون أن المعايير المحاسبية أعدت بطريقة مستقلة تقوم على عملية محكمة مدعومة من الحكومات والهيئات المحاسبية المحترفة ومنظمات التنمية الدولية مثل البنك الدولي والأسوي للتنمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي وصندوق النقد الدولي والمجلس الدولي للمعايير المحاسبية والمنظمة الدولية للمؤسسات العليا للرقابة والمحاسبة ومن أهم ما تفيده هذه المعايير : رقابة وشفافية المستندات على المستوى الداخلي بالنسبة إلى جميع الأصول والخصوم . وجود معلومات معززة ومنسقة عن التكاليف والإيرادات من شأنها أن تدعم حوكمة المؤسسات العمومية بطريقة أفضل . التحسين والإلتحاق وإمكانية المقارنة بين البيانات المالية على أساس زمني وبين مختلف المنظمات والدول أينما وجدت.¹

ومنه تم الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة المالية المثبتة في العديد من الدول ما أدى إلى تقدم الدول في تطبيق هذه المعايير على دول أخرى وفقاً لأربع مستويات :

- **المستوى الأول** : يشمل كل من كندا، نيوزلندا، الولايات المتحدة الأمريكية، يعني الدول الأكثر تقدماً في تطبيق المعايير الدولية في المحاسبة العمومية.
- **المستوى الثاني** : يشمل كل من فرنسا وبريطانيا والكيان الصهيوني يعني الدول التي قامت بإعداد مخطط المحاسبي موافق للمعايير الدولية في 2006م.
- **المستوى الثالث** : يشمل كل من باكستان، أفغانستان، لبنان، النرويج، أندونيسيا، منغوليا، يعني الدول التي شرعت في إعداد مشروع مخطط محاسبي موافق للمعايير الدولية.
- **المستوى الرابع** : يشمل الجزائر، كينيا، ألبانيا، والهند وهذه الدول أخذت بالإنتقال للمعايير الدولية الجديدة انطلاقاً من ضغط أو تشجيع من صندوق النقد الدولي أو البنك العالمي لضمان مراقبة شفافية للأموال.²

¹ وبيو المنظمة العالمية للملكية الفكرية، **الإنتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS)**، (جنيف : جمعيات الدول الأعضاء في الوبو، سلسلة الاجتماعات 43 من 24 سبتمبر إلى 03 أكتوبر 2007م، ص، ص، 2، 3).

² خلف الله بن يوسف، قويدر معاش، "متطلبات تطبيق المحاسبة العمومية في الجزائر وفق معايير المحاسبة العمومية للقطاع العام (IPSAS)" **مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات إقتصادية، 31**، جامعة زيان عاشور الجلفة، ص 284.

ومنها ما يلي: عرض القوائم المالية، قائمة التدفقات النقدية، آثار التغيرات في أسعار صرف العملات، تكاليف الإقتراض، المحاسبة والمساهمة في المؤسسات الحليفة، المعلومات المالية في الإقتصديات ذات التضخم، المخزون، عقود الإيجار، الاستثمارات العقارية، التثبيات المادية... الخ.¹

الجدول رقم (06): معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام (IPSAS)

رقم المعيار	اسم المعيار المحاسبي الدولي للقطاع العام	رقم المعيار	اسم المعيار المحاسبي الدولي للقطاع العام
01	عرض القوائم المالية	17	أصول ثابتة
02	التدفق النقدي	18	معلومات حول القطاعات
03	الأخطاء والتغيرات في السياسات المحاسبية	19	المؤونات، الخصوم المحتملة والأصول المحتملة
04	آثار التغيرات في العملات الأجنبية	20	المعلومات عن الأطراف ذات العلاقة
05	تكاليف الإقتراض	21	إنخفاض قيمة الأصول غير المولدة للنقد
06	البيانات المالية الموحدة	22	المعلومات المالية حول القطاع الحكومي
07	المحاسبة عن الاستثمارات	23	الإيرادات غير التبادلية

¹ IFAC International federation of accoutints ,*information générales sur la fédération international des comptables,normes comptable internationales pour le secteur public*,01 janvier2005,p – 24 .

08	البيانات المالية على الاستثمارات	24	عرض معلومات الميزانية في القوائم المالية
09	المنتجات غير التبادلية	25	منافع الموظفين
10	إعداد التقارير المالية في الإقتصاديات ذات التضخم المرتفع	26	إنخفاض قيمة الأصول المولدة للنقد
11	عقود الإنشاءات	27	الزراعة
12	المخزون	28	الأدوات المالية: العرض
13	عقود الإيجار	29	الأدوات المالية: الإعتراف والقياس
14	الأحداث بعد إنتهاء تاريخ الاقفال	30	الأدوات المالية: الإفصاحات
15	الأدوات المالية: الإفصاح والعرض	31	الأصول غير ملموسة
16	استثمارات عقارية	32	ترتيبات الامتيازات المشتركة

المصدر: بن يوسف خلف الله، قويدر معاش، مرجع سبق ذكره، 287.

التعليق: أصدر مجلس معايير المحاسبة الحكومية الدولية ؛ 32 معيار محاسبي حكومي دولي بغرض تنظيم عمليات إثبات القيود المحاسبية والرقابة عليها وإعداد القوائم المالية.

➤ استراتيجية تطبيق المعايير المحاسبية الدولية في الجزائر:

تعمل الجزائر على تبني استراتيجية تطبيق المعايير تبعاً لدرجة التطبيق المبينة كما يلي:

المعايير المعمول بها في ظل ظروف معينة

المعايير المعمول بها دون قيد أو شرط

المعايير التي لا بد من تأجيل تنفيذها

المعايير التي يتعين استبعادها.

تحاول الدولة كخطوة أولى في إطار الإعتماد على المعايير الدولية للقطاع العام للتركيز على المعايير التي تتوافق مع البيئة الداخلية للدولة حتى تتمكن من تطبيقها في إنتظار تهيئة البيئة اللازمة

لتطبيق المعايير الأخرى، وينحصر إهتمام الجزائر بالمعايير العامة التي تحدد إلتزامات الإبلاغ أو التعامل مع العمليات السيادية في الحسابات الرئيسية ونوعية الاستحقاق وتشمل هذه المعايير:

المعيار 1: القوائم المالية: يحدد المفاهيم التي يعتمد عليها نظام المحاسبة وفق أربع قوائم مالية لإعطاء صورة ذات مصداقية لحسابات الدولة وتمثل في: جدول الأصول (الاستثمارات المادية والغير مادية، المخزونات، الحقوق المثبتة...)، جدول الخصوم (الديون المتعلقة بالرسوم والتحويلات، الخصوم غير تجارية...)، جدول التدفقات النقدية، الوضعية المالية.

المعيار 2: التدفقات النقدية: تعمل الجزائر في إطار تطبيق هذا المعيار لتوفير المعلومات المالية وسهولة إنتقالها بين مختلف الإدارات العمومية، إعتماد النموذج وفقاً لمتطلبات المعايير المحاسبية الدولية .

المعيار 23: الإيراد الناتج عن عمليات غير التبادل: تعمل الجزائر على تعيين الهدف لتطبيق مصطلح هذا المعيار من خلال تتبع الحقوق المثبتة لجميع الحقوق الجبائية في تنظيم استحقاقات جميع المطالبات الضريبية التي تخضع لإصدار العائدات، ويقوم هذا المعيار على الرقابة على مختلف التحويلات، التنبؤ بمختلف التحويلات المحققة، الشفافية في تقييم التحويلات المحققة.

المعيار 24: عرض المعلومات المتعلقة بالميزانية في الإبلاغ : تعمل الجزائر على تعيين الهدف ولتطبيق هذا المعيار، من خلال نشر موجز لنتائج لتنفيذ الميزانية وعرضها في القوائم المالية وتقديم كل الملاحظات المتعلقة بالحسابات المالية في الملحق، الإفصاح بين المحاسبة للحسابات العامة للدولة والمحاسبة المتعلقة بالميزانية وتحليل الانحرافات .

المطلب الثالث: تقييم مشاريع الإصلاح المحاسبي المتعلقة باللوائح القانونية والجوانب التسييرية في وزارة المالية

تمت عملية تقييم المشاريع بناءً على الأسئلة الموجهة إلى أعوان المديرية العامة للمحاسبة ؛ فهناك أسئلة تمت الإجابة عنها والبعض الأخرى لم تتم الإجابة عنها.

▪ **أولاً: تقييم القانون 15.18 ومقارنته بالقانون 17.84:** تجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 15.18 جاء نتيجة لاستصاغة الجزائر للنصوص القانونية من خلال التأثر بما يحدث في الدول الأجنبية وعلى رأسها فرنسا حيث نرى أن القانون العضوي 15.18 يشبه كثيراً القانون الفرنسي بدرجة

كبيرة من حيث الإعداد وفترة التنفيذ والمبادئ التي يقوم عليها، فنرى أن القانون الفرنسي أُصدر في 2001م رقم **692.2001** المؤرخ في 02 أوت 2001م المتعلق بقانون المالية، ولم يتم تنفيذه إلى غاية 2006م.¹

إضافة إلى ذلك طول مدة إعداده من 1959م إلى 2001م، وهذا يشبه بكثير الوضع في الجزائر من 1984م إلى غاية 2018م، إضافة إلى مدة التنفيذ في فرنسا من 2001م إلى 2006م وفي الجزائر من 2018م إلى 2023م، هذا من جهة أما من جهة أخرى هناك من يرى أن التطور يكون بطريقة طويلة المدى كما أ، المجال المالي للدولة مجال حساس ومنه ليس في ليلة و ضحاها يمكن تغيير وإصلاح نمط التسيير في الإدارة المالية، كما أن المدة التي تبدأ من إصدار إلى تنفيذ القانون هي مدة معتبرة التي يمكن فيها تحسين وتنسيق الأنظمة الداخلية للمديريات بما يتوافق ومبادئ 15.18 الذي يحمل في طياته مبادئ المناجمت العمومي الجديد، إضافة إلى إمكانية تكوين وتدريب وتأهيل الكفاءات والبيئة المحيطة لتطبيق هذا القانون العضوي بفعالية و بحذافره.

ومن أهم الأهداف التي يصبو إليها القانون العضوي حسب ما تطرق إليه السيد باي عبد الباقي أن

القانون العضوي 15.18 LOLF على أنه يتضمن ما يلي:

- **الرقابة:** إعطاء صلاحية أكبر للبرلمان من خلال الدور الرقابي الذي يقوم به خاصة الرقابة على النتائج.
- **المرونة:** تكون الميزانية معدة حسب السياسة العامة للحكومة ومبنية على إتمادات غير مفصلة وقابلة للتحويل، وكذلك تكون الميزانية مبنية حسب الأولويات وتمنح حرية أكبر للمسير (المناجير) من خلال مرونتها وقابلية التحويل.
- **الشفافية:** بحيث أن النظام المحاسبي الذي يُفرض أن يطبق يجب أن يمنح نظرة واضحة من خلال إعطاء محاسبة تسمح لأي مواطن أن يكون على علم أين يذهب المال العام ويعطي مؤشرات حقيقية حول مالية الدولة وممتلكاتها من خلال البيانات المالية، جدول التدفقات، السيولة، حساب النتائج... هذا من جهة ومن جهة أخرى بحكم تبني المعايير الدولية المحاسبية تكون هناك شفافية وبيانات حقيقية التي من خلالها يمكن المقارنة بين الدول.

¹ LOI organique n°2001_692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, journal officiel de la république française, n°12480, pb02 août 2001, P, 1.

- **تحقيق النتائج:** كما يضمن القانون العضوي تحسين وتحكم في النفقة وكفاءة الأداء ونوعية الخدمة التي يُنتظر منها أثر (الوصول إلى أثر معين وهو رضى الزبون أو المستهلك أو المستخدم، أي تحقيق النتائج بأكثر فعالية وجودة.¹

فحسب رأي باي أن تحقيق الإصلاح المحاسبي (بناءً على ما يتضمنه القانون العضوي وهذا من خلال التقرير الذي قام به في إطار الملتقى MCI الذي يقام كل سنة الذي يهدف إلى الإصلاح الميزانياتي والمحاسبي بما يتوافق و LOLF والذي يتمحور حول ميزانية الدولة والتنظيم المحاسبي، المحاسبة العامة للدولة، والذي يشرح كذلك التسيير العمومي للجانب المالي من خلال التجربة الفرنسية)، يتلخص في النقاط التالية :

- إعادة تنظيم مصالح المديرية العامة للمحاسبة
- وضع نظام معلومات يسمح بتبادل المعلومات بين مختلف أصحاب المصالح في الوقت الفعلي والمادي وإلغاء التعامل بالوثائق المبررة للمعاملات
- وضع نظام رقابة داخلي فعال
- تكوين الموظفين وكل الأعوان من أجل تقبل التغيير
- تميم فريق الإختبار التجريبي، من خلال
- توزيع مجموعة الأفكار التي توجه وتعود للتغيير
- إحترام الأجنده التي تم وضعها من أجل الإصلاح.²

كما تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن وضع تقييم حقيقي للقانون العضوي بحكم أنه لم يدخل بعد حيز التنفيذ، وما تطرقنا إليه بناء على ما يحتويه من مبادئ.

○ ثانياً: تقييم مشروع إصلاح المحاسبة العمومية

¹ عبد الباقي باي، رئيس مكتب، المديرية العامة للمحاسبة، بوزارة المالية، يوم 02-05-2019م، على الساعة 10:30.

² Abdelbaki Bey, Chef de bureau Réglementation à la direction de la réglementation et l'Exécution(DGC), Rapport du mission, MCI, séminaire ayant pour thème « gestion budjétaire copmtable de l'Etat en mode LOLF », 1 au 10 Octobre 2018 , ministère de l'Action et des comptes publics, à Paris.

إن الجهود المبذولة من أجل إصلاح نظام المحاسبة العمومية لتجسيد المعايير الدولية للمحاسبة العمومية لم تكتمل نظراً لعدة نقائص في الآليات والوسائل التنظيمية لتطبيقه، وكما سلف الذكر عدم دخول القانون العضوي حيز التنفيذ؛ ففي مرحلة التطبيق تظهر إمكانية تجسيد استراتيجية الإصلاح المحاسبي للدولة بما يتوافق مع المعايير الدولية للمحاسبة العامة في القطاع العام، وهذا يستلزم إصلاح النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم وتحدد الآليات الحديثة لإجراءات المحاسبة العامة، كما يجب تجسيد نظام معلومات فعال من أجل ضمان الشفافية داخليا وخارجياً في المعاملات المالية وهذا أيضاً ما يحتويه القانون العضوي، ومنه فلقد صرح السيد السعيد بوشويط رئيس مكتب مديرية الإعلام الآلي التابعة للمديرية العامة للمحاسبة أن: "مديرية الإعلام الآلي هي التي تقوم على إصلاح وعصرنة النظام المعلوماتي بالمديرية العامة للمحاسبة بحكم أنها انتقلت من نظام معلومات غير فعال إلى نظام معلومات فعال (SIT) نظام معلومات الخزينة؛ زهو نظام برامجي يحتوي على عدة برامج تساعد على عملية تحسين المعلومات ومتابعة العمليات الحسابية وهذه البرامج هي ستة : برنامج المداخيل، النفقات، المحفظة، المنح، المحاسبة، التحصيلات . وهذا مايساعد على تحسين وفعالية النظام المحاسبي وتسهيل عمليات المتابعة والمراقبة على العمليات المالية."¹

من خلال مشروع إصلاح محاسبة العمومية الذي يقوم على تبني المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي **IPSAS**، نستنتج أن: بحكم أن المحاسبة العمومية هي مجموعة من الإجراءات التقنية والقانونية التي تحكم العمليات المالية في الدولة، لذا فهي تستدعي الشفافية إلا أن النظام المحاسبي للدولة كان يعتمد على مدونة حسابات الخزينة التي تعتمد على محاسبة الصندوق التي تتمثل في تسجيل النفقات والإيرادات فقط؛ فهي تعد غير منطقية بحكم أنها عشوائية تتم إضافة حسابات كلما استدعت الضرورة دون دراسة نوع الحساب أو وظيفته وهذا مرتبط بغياب نظام معلومات خاص بالمحاسبة العمومية لتحليل تكاليف وإيرادات الدولة من أجل التحكم فيها، وهذا ما يستدعي الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الدورة بهدف تقريب المحاسبة العمومية بالمحاسبة الخاصة ؛ أي الإهتمام بالإضافة إلى النفقات والإيرادات ذمة الدولة، وممتلكاتها وديونها وحقوقها مما يسمح بإعداد الجداول المالية بكل شفافية ومصداقية التي تعبر عن الوضعية الحقيقية لممتلكات الدولة، كما تجب الإشارة إلى أن عدم فعالية المخطط المحاسبي للدولة أثناء تطبيقه راجع إلى عدم الإنسجام بين الإصلاح المحاسبي والمالي الميزاني

¹ السعيد بوشويط، رئيس مكتب مديرية الإعلام الآلي، المديرية العامة للمحاسبة، بوزارة المالية، يوم 02-05-2019م، الساعة 10:11.

وعدم التوافق بين المخطط المحاسبي للدولة 2002م، والمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي لذا عملت الجزائر على إعادة صياغة النظام المحاسبي والميزانياتي من خلال 15.18 وهذا للبحث عن التوافق مع بيئة الإدارة المالية والمعايير الدولية المحاسبة من أجل رفع نسبة الرقابة والشفافية للأصول والخصوم، وجودة المعلومات فبحكم أن الجزائر قامت بتبني خمس معايير كمرحلة أولية لعملية الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الدورة وهي في إطار تبني المعايير الأخرى بالتدرج، وهذا مايقوم عليه القانون العضوي 15.18 .

المبحث الثالث: تحديات ومتطلبات الانتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمت العمومي الجديد (وزارة المالية)

تتمحور دراستنا في هذا المبحث حول الصعوبات التي تواجهها الإدارة المالية دون الوصول إلى تطبيق مبادئ المناجمت العمومي الجديد *NPM* وكذا محاولة إعطاء متطلبات من أجل تحقيق هذه المبادئ على مستوى الإدارة المالية، بناءً على ما سبق ذكره في مختلف المباحث السابقة للفصل الثالث:

المطلب الأول: تحديات الانتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمت العمومي الجديد (وزارة المالية)

○ أولاً: من ناحية الهيئة القائمة بالإصلاح

بالنظر إلى الإتساع والتعقيد اللذان يتصف بهما الإصلاح المحاسبي للدولة وخلافاً بالمهمة الملقاة على عاتق المديرية تقوم المديرية العامة للمحاسبة، من خلال مديرية فرعية واحدة (المديرية الفرعية لعصرنة وتوحيد محاسبة الدولة)، بقيادة مجموع الأعمال، المتعلقة بعصرنة مصالح الخزينة و إجراءات الأنظمة الميزانياتية والمحاسبية للدولة لضمان تنفيذها ومتابعتها .

يرجع تحليل التأخر المسجل في قيادة الإصلاح المحاسبي للدولة إلى عاملين إثنين:

- الأول: يرتبط بهجرة الإطارات ونقص المؤهلات لدى إطارات المديرية العامة للمحاسبة من أجل قيادة وعصرنة وتوحيد محاسبة الدولة.
- أما الثاني: فيتعلق بصعوبات التعاون والتنسيق مع المديريات الأخرى للمديرية العامة للمحاسبة مع وزارة المالية ومع الشركاء الأجانب الفرنسيين والكنديين.

فهذه الصعوبات التي سبقت الإشارة إليها في مختلف التقارير المعدة من قبل الخبراء الفرنسيين والكنديين **GIP_ADETE et DRG_SOGEMA** تطرح التساؤل حول نوايا مسؤولي المديرية العامة للمحاسبة ووزارة المالية إتجاه إصلاح محاسبة الدولة في الوقت المخصص من جهة ونجاح الإصلاح المحاسبي والمالي العمومي من جهة أخرى.

○ **ثانياً: من ناحية بيئة الإدارة المالية حيز الإصلاح.**

■ تبني مبادئ القانون العضوي الفرنسي بكل حذافره دون مراعاة المتغيرات البيئية لطبيعة الإدارة المالية الجزائرية ؛ التي تتصف بثقافة تنظيمية معينة والتي تستدعي وقت طويل أصلاً لتقبل التغيير في نمط التسيير، خاصة أن الجزائر تقوم بإستصاغة التجارب الأجنبية وتطبيقها دون مراعاة بيئتها الداخلية.

■ الرقابة قائمة على أساس إحترام القواعد والإجراءات وليس على بلوغ الأهداف، ما يؤدي غياب المرونة في إتخاذ القرارات بحكم التقيد باللوائح القانونية ومنه صعوبة تطبيق المبادئ التي يقوم عليها المناجمت العمومي الجديد.

■ مركزية إتخاذ القرارات والمعاملات المالية وعدم تفعيل اللامركزية التي يقوم عليها المناجمت العمومي الجديد.

■ ضعف استعمال الإدارة الإلكترونية؛ حيث لا يزال القطاع المالي متأخر من ناحية التعامل الإلكتروني مع مختلف المصالح الخارجية عن وزارة المالية والمصالح الداخلية فيما بينها، كما أن نظام المعلومات المعتمد بين الخزائن خاصة ؛ المديرية العامة للخزينة في وزارة المالية و مديريات الخزائن الولائية؛ التي هي بدورها بين مصالحها لديها مشكل في نظام المعلومات وهذا ما يؤدي إلى الحيلولة دون وجود بيئة تسمح بتطبيق مبادئ المناجمت العمومي الجديد.

■ غياب الرؤية الإستراتيجية الاستشرافية فلا يمكن أن تكون الإدارة المالية فعالة دون أن ترسم استراتيجيتها ومحاولة استباق الأحداث أي التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تفاديها وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها .

المطلب الثاني: متطلبات الإنتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمت العمومي الجديد(وزارة المالية)

○ **أولاً: من حيث الهيئة المشرفة على الإصلاح**

يتطلب الإنتقال من التسيير التقليدي إلى المناجمت العمومي الجديد في وزارة المالية في؛ إنشاء هيئة مستقلة (من ناحية التسيير والتمويل) للإشراف على الإصلاح المالي متكونة من خبراء وإطارت

كفئة دون إدخال أي طرف خارجي فرغم خبرة الفرنسيين والكنديين اللذان استعانت بهما المديرية العامة للمحاسبة إلا أنهم ليسوا على دراية بطبيعة المتغيرات البيئية في الإدارة المالية الجزائرية، لذا فالإصلاح المالي يجب أن يكون نابع من الإطارات الجزائرية المعاشة للوضع.

إضافة إلى ذلك فمن متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر: مع تطور المحاسبة العمومية أصبح لها أبعاد تسييرية ما يتوجب العمل على:¹

إصلاح المنظومة القانونية؛

تكوين العنصر البشري أي التأهيل العلمي والعملية ؛

تحديث الإدارة العمومية؛ حيث أصبح العامل التكنولوجي دافع حاسم في التغيير والإصلاح والتحديث والتطوير

فالتدابير التنظيمية والإجراءات الإلكترونية التي استحدثتها الإدارة المالية في المديرية العامة للمحاسبة (وزارة المالية)، من خلال ما يتوافق مع 18- 15 ؛ فعلى إعتبار أن الإدارة الإلكترونية ما هي إلا بديل جديد للإدارة التقليدية حيث تعتمد في أعمالها ومعاملاتها مع الأفراد والمنظمات على خليط متجانس من الوسائل الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لا سيما منها شبكة الأنترنت ، وسائل الإعلام الآلي والفاكس وذلك من أجل إختصار الوقت في التنفيذ وتخفيض التكاليف، كما أن التقنيات المستخدمة في مجال الإدارة الإلكترونية؛ نظم المعلومات الإدارية ، تقنيات الأرشفة الإلكترونية ، نظم إدارة المحتويات، البوابات، النماذج الإلكترونية، نظام الدفع الإلكتروني، ...إلخ.

○ ثانياً: من حيث بيئة الإدارة المالية حيز الإصلاح

تتمحور متطلبات الإنتقال المناجمنت العمومي الجديد في بيئة الإدارة المالية المرتبطة بأهداف وزارة المالية من خلال العمل على تطوير ميزانية تنموية تحقق التوازن المالي على أسس ومعايير الكفاءة والفعالية في الأداء المالي والرقابة والتنسيق مع كافة السياسات التنموية الشاملة لبرنامج عمل الحكومة والخطط التنموية بوجه عام وهذا من أهم مبادئ **NPM**

¹مالك لعلاية، عبود زرقين، "متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بما يوافق معايير محاسبة القطاع العام الدولية " ipsas"، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية ، العدد 2016/15، ص330.

- العمل على تحقيق الفعالية لنظام الرقابة المالية (خاصة الرقابة البعدية أو اللاحقة)، ومعايير الأداء المالي والمحاسبي على مستوى كافة الجهات الحكومية المستقلة .
- تحديث البنية التحتية لنظم المعلومات ومتطلبات إدارة وتطوير الأداء، وتأسيس قاعدة المعلومات المالية والإقتصادية المتكاملة واستكمال خدماتها التفاعلية لتكون الأساس والمرجعية لكافة برامج التحليل المالي والإقتصادي وتطوير نظم مالية آلية عامة تتكامل تطبيقاتها فيما بينها على مستوى جميع جهات الدولة وربطها بالبوابة الإلكترونية للوزارة .
- العمل على تكوين الموظفين وتهيئتهم لتقبل المبادئ التي يقوم عليها المناجمنت العمومي الجديد

خلاصة الفصل :

في الأخير نستنتج أن وزارة المالية اتجهت إلى تطوير و إصلاح نظامها المحاسبي والمالي ، من خلال إصدار القانون العضوي 18- 15، إلا أنه لم يدخل حيز التنفيذ حتى 2023م ، ومنه لا يمكن وضع تقييم صحيح بناءً على الأفكار والمبادئ التي يقوم عليها القانون العضوي بحكم أنه لم ينفذ بعد، فمرحلة التنفيذ في السنوات الأولى تعتبر كمرحلة تجريبية لتطبيق المبادئ التي يقوم عليها LOLF ، وهذا شيء طبيعي .

أما بالنسبة للنظام المحاسبي في الجزائر فقد مر بعدة مراحل وصولاً إلى مرحلة عصرنتها ، وتبني معايير المحاسبة العمومية في القطاع العام IPSAS ، وهذا بناءً على حتمية توحيد اللغة المحاسبية بين الدول ؛ فالجزائر في إطار تهيئة البيئة لتطبيق الإصلاح بفعالية، وهذا من آليات الانتقال من نمط التسيير التقليدي إلى المناجمنت العمومي الجديد.

الخاتمة

الخاتمة

من خلال ما تم التطرق له ؛ استنتجنا أن الحكومة الجزائرية لها وعي وإدراك بضرورة إصلاح الإدارة العامة كحتمية لا بد أن تنتهجها، لتندمج في البيئة العالمية من جهة ، ومن جهة أخرى لبناء تسييرها على أسس جديدة ومن أجل ذلك شكلت لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة 2000م من طرف رئيس الجمهورية ، بعد أن عرف التسيير العمومي في الجزائر أزمة بعدم فعاليته وعدم قدرته على التكيف مع المعطيات الجديدة التي فرضتها التحولات الداخلية والخارجية ، عملت الجزائر على تبنى مفهوم المناجمنت العمومي الجديد الذي يُطرح كمقاربة تسييرية، وهذا لتجاوز مشاكل التسيير .

فهدف موضوع دراستنا هو طريقة معالجة مشاكل الإدارة العامة الجزائرية من خلال طرح ونقل أفضل التجارب التي بدورها تساهم في تحسين نشاط الإدارة العامة؛ حيث أن في إطار هذا البحث شرعنا في عرض بعض تجارب الدول المتقدمة إضافة إلى تسليط الضوء على تجربة الجزائر في الإصلاح الإداري التي وضعت من خلال سياساتها طريق للوصول إلى إرساء معايير ومبادئ الإدارة العامة الحديثة، فعصرنة الإدارة العامة الجزائرية ، إتمدت على الخبرة في مجال الإصلاحات الإدارية ولتقادي الوقوع في نفس الأخطاء قمنا بعرض مجمل الأعمال التي تعالج تجارب العصرنة في الدول المتقدمة ؛ فرنسا، بريطانيا ، الو.م. أ. .، ومن خلال تجارب الإصلاح التي عرفتتها الدول الأجنبية وصلنا إلى فكرة مفادها ؛ أنه ليس هناك نموذج وشكل واحد بل هناك نماذج مختلفة ؛ متشابهة إلى حد ما في المبادئ لكنها تختلف في طريقة تطبيقها ، حسب البيئة والإمكانيات

ومن أهم النتائج المتوصل إليها:

- أن أهم مراحل تطور الإدارة العامة في الجزائر هناك مرحلتين مرحلة الأحادية ومرحلة التعددية، فمرحلة الأحادية من 1962م/1989م، فكانت الإدارة العامة المركزية تتمثل في الحزب (حزب جبهة التحرير الوطني)، والسلطة التنفيذية يمثلها رئيس الجمهورية ، والإدارة المحلية في الولاية والبلدية ، وفي هذه المرحلة عرفت الإدارة العامة (المركزية والمحلية)، إصلاحات بناء على التطور الدستوري ، كما أن في مرحلة التعددية عرفت الجزائر عدة تعديلات دستورية وآخر تعديل يشمل الإدارة العامة المركزية التي تتمثل في رئاسة الجمهورية والوزير الأول ، الوزارات ، المؤسسات الاستشارية، أما الإدارة المحلية في هذه المرحلة تتمثل في الولاية والبلدية ينظمها قانون 12- 07 بالنسبة للولاية، و 11- 10 بالنسبة للبلدية كآخر تعديلين، ومنه فتطوير التنظيم الإداري في استمرار مواكبة للتغيرات الداخلية والخارجية .

الخاتمة

- كما نستنتج أن أهم الإصلاحات الإدارية التي عرفتها الجزائر هي؛ إصلاحات قانونية وهيكلية شاملة تضمنت إصلاح الوظيفة العمومية ، إصلاح الإدارة المالية ، تمديد مشروع الإدارة الإلكترونية، ومنه يعد توجه الإدارة العامة الجزائرية إلى تبني مدخل المناجمنت العمومي الجديد حافز يمكنها من الوصول إلى أعلى مراتب الإصلاح الإداري ، فمن خلال توجه الإدارة العامة الجزائرية إلى القيام بالإصلاحات من مدخل المناجمنت العمومي الجديد فهي تهيء البيئة لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد.

- كما وصلنا لفكرة مفادها أنه يمكن لبيئة الإدارة العامة الجزائرية أن تكون قابلة لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد ؛ من خلال تهيئة بيئة الإدارة العامة عن طريق تكوين العنصر البشري بحكم أنه الوسيلة والهدف لهذا الإصلاح بالدرجة الأولى، فكلما كان المورد البشري قابل للتعايش مع المتغيرات الإدارية كلما طبقت مبادئ المناجمنت العمومي الجديد، كلما كانت بيئة الإدارة العامة الجزائرية قابلة للتعايش مع المتغيرات الإدارية كلما زادت نسبة نجاح تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد فيها .

- وتتمثل أهم مبادئ المناجمنت العمومي الجديد فيما يلي : اللامركزية ، الخصوصية ، المرونة، إعادة إختراع دور الدولة ، قياس الأداء ، الجودة ، الفعالية والفاعلية ،

- أهم مشاريع الإصلاح المحاسبي والمالي التي عرفتها وزارة المالية ؛ إصدار قانون المالية 18- 15 بما يتوافق ومبادئ المناجمنت العمومي الجديد NPM، ومشروع المحاسبة الدولية بما يتوافق ومعايير المحاسبية الدولية IPSAS.

- فمتطلبات تفعيل معايير المحاسبة الدولية التي تتطوي على مبادئ الإدارة العامة الحديثة المتضمنة في القانون العضوي LOLF ، الانتقال من محاسبة الوسائل إلى محاسبة النتائج ، تكون من خلال تكوين المشرفين على التسيير المحاسبي ومنه الفرضية صحيحة.

ومن التوصيات التي وجدناها وجدناها ملائمة ومناسبة من أجل تسهيل عملية تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد مايلي:

- إن نجاح التسيير العمومي الجديد في الجزائر مرتبط بمدى قدرة الإدارة العمومية على تبني مبادئ المناجمنت العمومي الجديد ، باعتبار هذه المبادئ وسيلة للإصلاح ينبغي تكييفها مع الخصوصيات المميزة لثقافة العنصر البشري ؛ عن طريق تدريبه وتكوينه بحكم أن الأخير هو غاية الإصلاح وأساس نجاحه في نفس الوقت ، وهذا من خلال تبني مقاربة شاملة للإصلاح

الخاتمة

الإداري في كون تبني المناهج والتقنيات التسييرية ، لا يُحدث أي أثر إلا في ظل تبني مقاربة حكومية شاملة تراعي مختلف الجوانب السياسية ، الإقتصادية و الإجتماعية لكي تكون ناجحة وفعالة.

- وضع قوانين وتشريعات تتوافق مع معايير المناجمنت العمومي الجديد.
- تحسين المستوى التكويني في مجال نظام المعلومات لأن المناجمنت العمومي الجديد يعتمد على التكنولوجيا ، لتقديم الخدمة بكل جودة في أقل وقت وجهد .

وبهذا نكون قد تناولنا موضوع مذكرتنا والمتمثل في إصلاح الإدارة العامة في الجزائر من خلال مبادئ المناجمنت العمومي الجديد من جانب كيفية نجاح الإصلاح الإداري من خلال نموذج المناجمنت العمومي الجديد ، بحكم أنه رغم مشاريع الإصلاح لاتزال الإدارة العامة الجزائرية تعاني من أزمات تسيير. وبما أن الموضوع حديث، يمكن فتح مجال الأبحاث والدراسات المستقبلية فيه، فبحكم أننا تناولنا إمكانية تطبيقه وذكر متطلبات ذلك ، يمكن تناوله من جانب آخر :

- ✓ نتائج تطبيق المناجمنت العمومي الجديد في الإدارة العامة الجزائرية
- ✓ أثر تفعيل مبادئ المناجمنت العمومي على الخدمة العامة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

❖ المراجع باللغة العربية:

• الوثائق الرسمية والرسومات والموسوعات والمعاجم :

الرساتير:

1. دستور 1963م، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور 2016م، المؤرخ في 7 مارس 2016.

الأوامر:

1. الأمر رقم 97.76 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396هـ، الموافق 22 نوفمبر 1976م، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 94 بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
2. الأمر 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427هـ، الموافق 20 فبراير 2006م، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المشورة 08 مارس، العدد/ 14.
3. الأمر رقم الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، المؤرخ في 2007/07/15، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد/ 46.

القوانين:

1. القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 28 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية.
2. القانون الأساسي رقم 84-17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية.
3. قانون رقم 90-21، 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية.
4. قانون رقم 10.11، المؤرخ في 20 رجب 1432هـ، الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية.
5. قانون رقم 07.12، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433هـ، الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية.

المراسيم الرئاسية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 13-380 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013م، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 06-180 المؤرخ في 31 ماي 2006م، المتضمن إلحاق المديرية العامة للإصلاح الإداري بوزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، العدد/ 58.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 06-180، المؤرخ في 31 ماي 2005، يتضمن إلحاق المديرية العامة للإصلاح الإداري بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، العدد/ 36.

قائمة المراجع

3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي، رقم 16-03، مؤرخ في 07 يناير 2016م، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية العدد /02 مؤرخة في 13 يناير 2016.

المراسيم التنفيذية:

1. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 54.95، المؤرخ في 15 رمضان 1415هـ، الموافق 15 فبراير 1995م، يحدد صلاحيات وزير المالية، العدد 15، المنشورة في 18 شوال عام 1415هـ.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل 2003م، المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري و تنظيمها، الجريدة الرسمية العدد/ 30، صادرة يوم 30 أبريل 2003
3. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،مرسوم تنفيذي رقم 24.11 المؤرخ في 22 صفر 1432هـ الموافق 27 يناير 2011م؛ يحدد تشكيلة المجلس الوطني للمحاسبة وتنظيمه وقواعد سيره، العدد/07، منشورة في 02 فبراير 2011م.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في 19 نوفمبر 2013م، يحدد صلاحيات الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد /59.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 14-194 مؤرخ في 03 جويلية 2014م، يتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية و الإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، العدد /41، الصادرة يوم 06 يونيو 2014م.
6. لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم 325.17 مؤرخ في 19 صفر 1439هـ ، الموافق 08 نوفمبر 2017م ، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 364.07 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1428هـ ، الموافق 28 نوفمبر 2007م ، والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد/67، في 26 صفر 1439هـ ، الموافق 15 نوفمبر 2017.

المعاجم:

1. سمير الشويكي، المعجم الإداري، الأردن: دار أسامة للنشر و التوزيع، 2006.

• الكتب:

قائمة المراجع

1. إدريس بوكرا، *تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 1، ط3، 2009
2. بعلي، محمد الصغير، *دروس في المؤسسات الإدارية*. عنابة: منشورات جامعة باجي مختار، د، س، ن.
3. بلحاج، صالح، *المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
4. بوتين، محمد، *المحاسبة المالية ومعايير المحاسبة الدولية*. الجزائر: متيجة للطباعة، 2010.
5. حسين محمد حريم، *إدارة المنظمات من منظور كلي*. عمان: دار حامد للنشر والتوزيع. ط2، 2009.
6. حلفي، عبد الغفار، *أساسيات إدارة منظمات الأعمال، الوظائف والممارسات الإدارية*. مصر: الدار الجامعية، 2006.
7. حماد، طارق عبد العال، *معايير المحاسبة الدولية والمعايير العربية المتوافقة معها حالات عملية محلولة معايير المحاسبة الدولية من 1 إلى 31*. الإسكندرية: الدار الجامعية، 2008.
8. حمدي، رضا هاشم، *الإصلاح الإداري*. عمان: دار الياقوت للنشر و التوزيع، 2011.
9. خطيب، أحمد، معالجة، عادل سالم، *الإدارة الحديثة، نظريات واستراتيجيات ونماذج حديثة*. عمان: للنشر والتوزيع، ط 1، 2009.
10. ذبيح، عاشور ردمان، *شرح القانون الأساسي العام للتوظيف العامة*. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، 2010.
11. الرّماني، زيد بن محمد، *منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري*. المملكة العربية السعودية: دار الصميعي للنشر والتوزيع، ط1، 2004.
12. زيد منير عبوي، سامي محمد هشام حريز، *مدخل الإدارة العامة، بين النظرية والتطبيق*. عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2006.
13. السكارنه، بلال خلف، *التطوير التنظيمي والإداري*. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 2009.
14. السلمي، علي، *إدارة الموارد البشرية*. القاهرة: دار عزيز للطباعة والنشر، د، س، ن.
15. صادق، إسماعيل محمد، *الفساد الإداري في العالم العربي، مفهوم وأبعاده المختلفة*. القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط1، 2014.

قائمة المراجع

16. صديقي، مسعود، بن مالك، محمد حسان، بوقفة، علاء ، *المحاسبة المالية طبقاً للنظام المحاسبي المالي الجزائري*. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.
 17. طلحة، أحمد عثمان ، *إدارة المؤسسات العاملة في الدول النامية من منظور استراتيجي*. عمان: دار حامد للنشر و التوزيع 2007.
 18. العامري، صالح مهدي محسن ، العالبي طاهر حسن منصور، *الإدارة و الأعمال*، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 2007، ط2، 2008.
 19. العلي، محمد مهنا ، *الوجيز في الإدارة العامة*. جدة: الدار السعودية للنشر.
 20. اللوزي، موسى، *التنمية الإدارية، المفاهيم ، الأسس، التطبيقات*. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، ط1، 2000.
 21. مبارك، صلاح الدين عبد المنعم، *المحاسبة الحكومية مدخل معاصر*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2008.
 22. المجذوب، طارق، *الإدارة العامة، الوظيفية العامة و الإصلاح الإداري*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2002.
 23. موسى بودهان، *قانون الوظيف العمومي*، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع. ط1، 2011.
 24. النمر، سعود بن محمد، *الإدارة العامة، الأسس والوظائف والإتجاهات*. د، م، ن: د، د، ن، ط7، 2013.
- *البحوث والدراسات والمجلات:*

1. أكحل، محمد ، رقية عواشيرية، "إشكالية التدبير العمومي بين الشرعية القانونية والفعالية التسييرية، دراسة حالة الجزائر"، *مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية*، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني .
2. بديار، أمينة، "الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع والآفاق"، *المجلة الجزائرية للمالية العامة* ، العدد/07، 2017، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم.
3. بن داود، إبراهيم، *الإصلاحات الإدارية بين مقومات الحكم الراشد وأسس المواطنة الصالحة* ، *مجلة أبحاث المجلد الثاني/ العدد الثاني ديسمبر 2017م*، جامعة زيان عاشور.
4. بن عيسى، ليلي، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، *مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية*، العدد/14، ديسمبر 2013.

قائمة المراجع

5. بن يوسف خلف الله، قويدر معاش، "متطلبات تطبيق المحاسبة العمومية في الجزائر وفق معايير المحاسبة العمومية للقطاع العام (IPSAS)"، *مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات إقتصادية، 31*، جامعة زيان عاشور الجلفة.
 6. بوطرفة، صورية، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد، الوكالة الولائية للتشغيل، تبسة، *مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي*، العدد/التاسع، جوان 2018.
 7. تيشات، سلوى، "المناجنت العمومي كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية، دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية"، *المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية*، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2018/05/20.
 8. حاروش، نور الدين، "الإصلاح الإداري بين المفهومين الغربي والعربي"، *مجلة البحوث السياسية و الإدارية*، جامعة الجزائر 03 كلية العلوم السياسية، العدد الثاني.
 9. عاشور، طارق، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز التنافسية وكفاءات المنظمات الحكومية"، *مجلة أداء المؤسسات الجزائرية*، العدد 01، 2011/2012.
 10. فاطمة مفتاح، "الميزانية العامة القانون الأساسي 84_17 ومشروع القانون العضوي الجديد لقوانين المالية"، *مجلة القانون والعلوم السياسية* /العدد الرابع، جوان 2016م، جامعة تيارت، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.
 11. فيرم، فاطمة الزهراء، "الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الأداء الوظيفي"، *مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية*، المجلد 11، العدد الأول.
 12. قاشي، خالد، لواح، منير، جبلي، حسبية، استراتيجية "الجزائر الإلكترونية 2013م"، فجوة النظرية والتطبيق. *مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات* /العدد الرابع.
 13. لعلايبة، مالك، زرقين، عبود، "متطلبات إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بما يوافق معايير محاسبة القطاع العام الدولية " ipsas"، *مجلة العلوم الإقتصادية والتسيير والعلوم التجارية*، العدد 15/2016.
- الأعمال غير المنشورة :

(أ) مذكرات :

1. بن عيسى، ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة جامعة محمد خيضر. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة:

قائمة المراجع

- كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، قسم علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي التسيير، 2005/2006.
2. بن مرزوق ، عنتر ، *الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية*. مذكرة لنيل شهادة الماجستير. جامعة الجزائر . بن يوسف بن خدة : كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008.
3. بن مرسل، رافيق، *الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق*. دراسة حالة الجزائر 2001/2011. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، فرع تنظيمات سياسية وعلاقات دولية، 2011.
4. تيغزة، حنان، *علاقة الرقابة البيروقراطية بفعالية التنظيم الصناعي بالجزائر*، دراسة ميدانية ملبنة الأوراس . باتنة. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل. قسنطينة جامعة منتوري: كلية العلوم الإنسانية والعلوم الإجتماعية، قسم علم الاجتماع، سنة 2012 / 2013.
5. شاري، محمد ، *الإدارة العامة والسلطة السياسية في الجزائر، الفترة ما بين 1989م/2006م*. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، فرع: تنظيم سياسي وإداري. الجزائر: جامعة بن يوسف بن خدة ، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، 2007.
6. شلال ، زهير ، *نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وآفاقه إصلاحه*. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، 2001/2002.
7. عطار، نادية ، *التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام - التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه*. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، جامعة تلمسان أبي بكر بلقايد : كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، تخصص تسيير المالية العامة ، 2014/2015.
8. عطوات، عبد الحاكم، *الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغربية، دراسة مقارنة*. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة: كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2015، 2016.
9. فوغالي، أحلام، *التسيير العمومي الجديد و إصلاح البيروقراطيات الدولية، الأمم المتحدة وكالاتها المتخصصة أنموذجاً*. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة

قائمة المراجع

الحاج لخضر، باتنة : كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية، تخصص إدارة دولية، 2012/2013.

10. لغربي، كريمة، *دور القيادة في التغيير التنظيمي، دراسة حالة تجديد الإدارة الجزائرية 1989م-2009م*. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة: كلية العلوم السياسية و الإعلام ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع تنظيم سياسي و إداري، سنة 2009.

11. مراح، سليمة، *التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية*. بحث للحصول على درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة المالية العامة، جامعة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم الإدارية 2001/2000

ب. الأطروحات:

1. باري، عبد اللطيف، *دور ومكانة الحكومة الإلكترونية في الأنظمة السياسية المقارنة*. أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد خيضر بسكرة :كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014.

2. بطاط، نصيرة، " تسيير الإدارة العمومية الجزائرية بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي " ، *العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي : المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية* ، جامعة البليدة ، (02).

3. بوزكري، جيلالي، *الإدارة الإلكترونية في المؤسسات الجزائرية واقع وآفاق*. أطروحة دكتوراه في علوم التسيير التجارية، تخصص إدارة الأعمال والتسويق. جامعة الجزائر3: كلية العلوم الإدارية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، قسم التسيير، 2015/2016.

4. بوشارب، أحمد، *مدى نجاعة التسيير الإداري في الجزائر باعتماد نظام الحكومة الإلكترونية*. أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 03: كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص إدارة الأعمال، 2015/2016.

5. بوصبع، سلاف، *مقاربة نقدية للاستخدام الإجتماعي لتكنولوجيات الإعلام والاتصال في المنطقة العربية: التمثل والتملك والخطب المرفقة بالجزائر أنموذجاً*. أطروحة دكتوراه في علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر3: كلية الإعلام والاتصال، قسم الإتصال، 2017/2018 .

6. تيشات، سلوى، *آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض الدول الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا، الو.م.أ)*، أطروحة دكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2014/2015.

قائمة المراجع

7. الحربي، عقبه، *دور الحكومة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمات العمومية في الجزائر*. أطروحة دكتوراه، بسكرة: جامعة محمد بن خيضر: كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم التسيير، تخصص إدارة أعمال السنة 2010/2009
 8. شلال، زهير ، *آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري، الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة*. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بومرداس أحمد بوقرة: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص: تسيير المنظمات، 2014 /2013.
 9. مغني، نادية ، *دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام (IPSAS)*. أطروحة نيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تخصص: إدارة أعمال، 2017/2016.
 10. مهدي، رضا ، *إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 06_03*. أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة : كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2017/2016.
- ج. أعمال الملتقيات :**

1. وبيو المنظمة العالمية للملكية الفكرية، *الانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS)*. جنيف : جمعيات الدول الأعضاء في الويبو، سلسلة الإجتماعات 43 من 24 سبتمبر إلى 03 أكتوبر 2007.

د. المداخلات:

1. روبينة، عبد السميع ، *واقع إصلاح المحاسبة العمومية في الجزائر خلال الفترة 2003م_2002م*. مداخله في المحور الوطني، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية، قسم التسيير.

هـ. التقارير الوزارية:

1. المديرية العامة للمحاسبة، *الإتصال المهم حول الإصلاح المحاسبي للدولة، الجزائر: وزارة المالية، 2002*.
2. وزارة المالية، *مشروع هندسة محاسبة الدولة، الجزائر: وزارة المالية، مديرية المحاسبة العامة، 2007*.
3. وزارة المالية، *وزارة المالية خمسون سنة من الإنجاز، الجزائر: مديرية الإتصال، 2012*.
4. قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 24 شوال عام 1430هـ، الموافق 13 أكتوبر سنة 2009م ، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية في مكاتب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد/ 24 ، في 29 ربيع الثاني عام 1431هـ، 14 أبريل سنة 2010م،

قائمة المراجع

5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الوزارة الأولى، التعليم رقم 321، المؤرخة في 22 سبتمبر 2013م ، تتضمن تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية .

و. المقابلات:

1. باي، عبد الباقي، رئيس مكتب، بالمديرية الفرعية للتنظيم المحاسبي للدولة RCE، التابعة لمديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات DRECB، والتابعة بدورها للمديرية العامة للمحاسبة DGC، بوزارة المالية MF، يوم 2019.03.17م، على الساعة 09:42. ويوم 2019.03.24م على الساعة 10:00.
2. صادقي، أرمضان، نائب رئيس مكتب، بالمديرية الفرعية لضبط الميزانية LRB، التابعة لمديرية التنظيم المحاسبي للميزانيات DRECB، والتابعة بدورها للمديرية العامة للمحاسبة DGC، بوزارة المالية MF، يوم 2019.03.10م، على الساعة 09:20. ويوم 2019.03.12م على الساعة 09:15.
3. بوقزاطة، مولود، رئيس مكتب بالمديرية الفرعية للمنازعات SDC، التابعة لمديرية التنظيم والتنفيذ المحاسبي للميزانيات DRECB، التابعة بدورها للمديرية العامة للمحاسبة DGC، وزارة المالية، يوم 30.04.2019 الساعة 11:34.
4. بوشويط، سعيد ، رئيس مكتب مديرية الإعلام الآلي، المديرية العامة للمحاسبة، بوزارة المالية، يوم 2019.05.02م، الساعة 11:10.

• المواقع الإلكترونية:

<http://www.cnc.dz/activite,asp21/04/2019,10:30>

Références en Français :

- **Les documents officiels, les consitution, encyclopédies, dictionnairesM**

- 1 . LOI organique n°2001 _692 du 1°aout2001,relative aux lois de finances, journal officiel de la république française, n°12480,pb02 aout2001
2. Journal officiel de l'Union Européenne, règlement (ce) N°1725/2003de la comission du 29/09/2003, portant adoption de certaines normes comtables internationales, 13/10/2003.

3. Dictionnaire suisse de politique sociale ,(www. Sodallinfo. ch /cyi-bin/dicopoddo/show. Cfim? :d=530) consulté le 07/02/2005

• **des Livres :**

1. Jean Hervé Lorenzi et Julien Samson, **E conomie politique de la LOLF**, LA documentation Française, Paris, 2007

2. Viriato-Manuel Santo, Pierre-éric Verrier, **le management public** . paris : Presses Universitaires de France, 3 édition 2007, Octobre.

• **Recherches et études, les magazines :**

1 . Bouvier Michel, Marie Christine Esclassan ,Jean Pierre Lassale, « La sciences des finances publiques en mouvement»,**MANUAL FINANCES PUBLIQUES**, 13 édition.

2.Mordaco Frank, « Lolf et Modernisation de l'Etat » ,**LA REVUE DU TRESOR**, N°7, Juillet 2006.

• **Travaux non publiés : (les notes, les Thèses, les Forums, conférences, les interventions, les Rapports, Rapports Ministériels, Entretients) :**

1. Belacel Brahim, **Reforme de la comptabilité de l'Etat en**

Algerie, Thèse pour le doctorat en Droit, Université Paris 1 : Panthéon Sorbonne, présentée et publiquement le 07 novembre 2018

2. Bey Abdelbaki, Chef de bureau Réglementation à la direction de la réglementation et l'Exécution(DGC),Rapport du mission,MCI, **séminaire ayant pour thème** « gestion budgétaire comptable de l'Etat en mode LOLF »,1 au 10 Octobre 2018 ,ministère de l'Action et des comptes publics,à Paris.

3.Ministère de l'Action et des comptes publics, **Séminaire de formation courte du 1au10 Octobre 2018**, « Mission de cooperation internationale (MCI) », Paris Mercredi 19 Septembre2018.

4. République Algérienne Démocratique et Populaire, Présidence de la République, **Rapport Générale du Comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat**, juillet 2000
5. Ministère des finances Algérie , Projet de modernisation des systèmes budgétaires, Phase2, **Rapport sur la formation des formateurs** (SIGBUD)500 janvier2009.
6. DENGIR Jawhar, **les normes internationales**, d'information financière, commissaire aux comptes membre de compagnie des comptables de Tunisie.
7. IFAC International fédération of accoutints , **information générales sur la fédération international des comptables, normes comptable internationales pour le secteur public**, 01 janvier2005.

ملخص

يتمثل موضوع دراستنا في إصلاح الإدارة العامة في الجزائر من خلال مبادئ المناجمت العمومي الجديد حالة وزارة المالية 2013م/2018م، أي اعتماد المناجمت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العامة ؛ وكيفية تبنيه وتطبيقه من خلال ذكر الآليات الكفيلة للانتقال من التسيير البيروقراطي الكلاسيكي إلى التسيير العمومي الجديد، فلقد عرفت الجزائر إصلاحات على مستوى الإدارة العامة وهذا سعياً للوصول إلى أعلى درجات الفعالية في التسيير من خلال إصدارها إستراتيجية الجزائر الإلكترونية خاصة ، وقمنا في هذا البحث بمحاولة دراسة وتحليل واقع الإدارة العامة الجزائرية ، حيث تكمن الأهمية العملية لهذا الموضوع فيما مدى إمكانية الإدارة العامة في تبني مبادئ التسيير العمومي الجديد والمحتواة في المعايير الدولية التي تبنتها الجزائر من خلال الإصلاح المحاسبي المتضمن بدوره في القانون العضوي 18- 15 .

ومن أهم النتائج المتوصل إليها هي أنه يجب العمل على تهيئة البيئة الإدارية للإدارة العامة الجزائرية من ناحية هيكلها و تسييرها وموظفيها عن طريق تبني إجراءات إدارية تخدم مبادئ المناجمت العمومي الجديد، وكذا العمل على تكوين الموظفين وتدريبهم على أفكار الإدارة العامة الحديثة وإدخال عامل التكنولوجيا ونظم معلوماتية ، وهذا كله يكون ضمن هيئة مستقلة من الناحية المالية والتسييرية تشرف على الإصلاح الإداري.

كلمات مفتاحية: الإدارة العامة، التسيير العمومي الجديد، الإصلاح الإداري، الإصلاح المحاسبي.

Résumé:

Le sujet de notre étude porte sur la réforme de l'administration publique en Algérie à travers les principes du nouveau management public, étude du cas du ministère des finances 2013/2018, c'est-à-dire l'adoption du nouveau management public comme point d'entrée pour la réforme de l'administration publique. Cela permet de savoir comment cette réforme est adoptée et mis en œuvre en mentionnant les mécanismes pour passer de la gestion bureaucratie classique vers la nouvelle administration publique.

L'Algérie a défini les principes de la nouvelle gestion publique afin d'atteindre le plus haut degré d'efficacité dans l'action publique et cela à travers l'adoption de la stratégie de l'administration électronique (e-Algérie). Dans cette étude, nous avons essayé d'étudier et d'analyser la réalité de la gestion publique algérienne, par l'étude pratique de ce sujet qui réside dans l'importance des nouveaux outils dans lesquels l'administration publique peut embrasser les principes de la nouvelle gestion publique, inspirés notamment des principes contenus dans les normes internationales adoptées par l'Algérie dans le cadre de la nouvelle réforme budgétaire et comptable, qui est également incorporée dans la nouvelle loi organique 18 -15

. L'une des conclusions les plus importantes est que l'environnement administratif de l'administration publique algérienne doit être réformé en termes de structure, de gestion et de personnel en adoptant des procédures administratives qui servent de base pour les principes de la nouvelle administration publique, et la nécessité de former le personnel de l'administration publique aux idées de nouvelle gestion publique. Cela permet d'introduire le facteur technologique et des systèmes informatiques, au sein de l'administration publique algérienne, pour qu'elle soit plus moderne, efficace et à la hauteur des attentes des citoyens.

Mots-clés : Gestion publique, nouvelle administration publique, réforme administrative, réforme comptable et budgétaire.